OCCASIONAL PAPERS

Number 1

SUPERPOWER RIVALRY AND SOVIET POLICY IN THE CARIBBEAN BASIN

by
S.N. MacFarlane

87-03095/

The Canadian Institute for International Peace and Security was established by Parliament on 15 August 1984. It is the purpose of the Institute to increase knowledge and understanding of the issues relating to international peace and security from a Canadian perspective, with particular emphasis on arms control, disarmament, defence and conflict resolution.

Part of this mandate is to foster, fund and conduct research and to promote scholarship in matters relating to international peace and security.

The views contained in this paper are those of the author and do not necessarily represent those of the Institute.

Information on the Institute and its publications may be obtained by writing to

The Canadian Institute for International Peace and Security
307 Gilmour Street,
Ottawa, Ontario K2P 0P7

Publié également en français

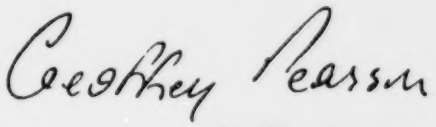
Preface

During the Parliamentary Committee hearings which preceded the final reading of the Bill establishing the Institute, witnesses agreed that one of the most useful tasks which such an organization could perform would be to sponsor sound academic research on matters related to peace and security. Such research would provide information and ideas on the basis of which those interested could develop informed opinions as to the best ways of reducing international tension. It was hoped that such research would not be confined to technical or to strictly military matters but would cast a wider net covering some of the underlying causes of conflict and international instability. It was also suggested that it should focus on matters of particular relevance and interest to Canada.

This paper, the first in our series of Occasional Papers, meets these requirements.

The author is a Canadian scholar who has specialized in Soviet foreign policy. His subject is the political crisis in Central America and the extent to which this has been exacerbated by the intrusion of the two superpowers, the United States and the Soviet Union. The area is one in which Canadians have a long-standing interest and where many Canadian non-governmental organizations play an active role.

Recent developments have only served to increase international concern regarding the situation in Central America. We believe therefore that a serious study of the East/West dimensions of the conflict is indeed timely and will help to explain the connections between local conditions and global tensions.



Geoffrey Pearson
Executive Director

Superpower Rivalry and Soviet Policy in the Caribbean Basin

by
S.N. MacFarlane

TABLE OF CONTENTS

I. Introduction 1

II. Soviet Strategy and the Caribbean Basin 5

1. Methodology 5
2. Objectives 6

III. Soviet Policy in the Caribbean Basin 19

1. Guatemala 20
2. Cuba 25
3. Nicaragua 34
4. El Salvador 48
5. Grenada 51

IV. Conclusions 64

V. Policy Implications 67

I.

INTRODUCTION

> Let us not delude ourselves. The Soviet Union underlies all the unrest that is going on. If they weren't engaged in this game of dominoes, there wouldn't be any hot spots in the world.[1]

The current crisis in the Caribbean Basin (the island and littoral states of the Caribbean Sea) has thus far resulted in the deaths of tens of thousands caught in civil violence between left and right, the creation of an internal and cross border refugee problem affecting millions, and the crippling of the already weak economies of a number of states in the region. It has provoked a gradual but significant increase in United States military involvement in regional conflict and covert support for anti-Sandinista Nicaraguans. It raises the prospect of direct US military intervention (the deployment of regular combat units) either in support of the Salvadoran or against the Nicaraguan regime. The latter would entail substantial political problems within the United States and in US relations with its allies, including Canada. If the United States became bogged down in such a conflict, there would be considerable temptation, in Alexander Haig's words, "to go to the source", to attack Cuba. This in turn carries some risk of direct Soviet military involvement in the region or retaliation elsewhere, with attendant dangers of superpower confrontation and escalation. As such, the crisis demands the urgent attention not only of policy-makers and strategic analysts, but also of the informed public at large. It is a problem, moreover, of direct relevance not only to the nations of the region and the United States, but to the latter's allies as well.

This paper is an analysis of the nature and policy implications of Soviet involvement in the crisis in the Caribbean Basin. It is sometimes maintained that the Soviet Union, either directly or through "proxies" such as Cuba and Nicaragua, is the principal source of the region's instability and violence. According to this view, difficulties in the Caribbean Basin are one aspect of a global Soviet strategic threat to the United States and Western civilization, the states of the region being on a "hit list", as the Soviet Union's influence and power gradually close in on the US heartland. The region's conflicts are East-West rather than North-South, or, for

[1] Ronald Reagan, as cited in Arthur Schlesinger, "Foreign Policy and the American Character", *Foreign Affairs* 62 (Winter 1983), 3.

that matter, pre-eminently local in character. The citation above, from President Reagan himself, is an example of this genre of interpretation, as is ex-Secretary of State Haig's postulate that the East-West competition was being decided in El Salvador. A third would be Senator Helms' statements to the effect that Nicaragua was the first Soviet step on the road to Washington. Jeane Kirkpatrick maintained in a 1980 essay that even at that time,

> the deterioration of the US position in the hemisphere has already created serious vulnerabilities where none previously existed and threatens now to confront the country with the unprecedented need to defend itself against a ring of Soviet bases on its southern flanks from Cuba to Central America.[2]

On the other hand, Howard Wiarda, one of the foremost American specialists on Central America, asserted in a recent publication that "no one really believes, despite frequent assertions to the contrary, that the Soviet Union is the prime cause of the upheavals [in Central America]".[3] Although with the passage of time the Reagan Administration has clearly developed greater sophistication in its analysis of regional issues, this generalization is difficult to accept without reservation. As Robert Packenham once noted, with regard to US doctrine concerning the Third World, often "the rhetoric is the reality".[4] Moreover, even if one accepts that this kind of argument is merely rhetorical posturing, it none the less has significant and pernicious political consequences. Once there is a public perception that instability in the region is the product of Soviet meddling and that the victory of hostile forces will bring serious threats to national security, it is difficult to withdraw from regional conflicts or to accept unfavourable changes in regime. Backing off or failing to act risks being criticized as a failure to defend the vital interests one said were at stake. In other words, those who employ such rhetoric risk being trapped by it. It favours entanglement and inhibits disengagement.

One also hears frequently, from domestic liberals, radical groups in the region, Soviet commentators and others that the Soviet Union has no significant role as a source of conflict in the Caribbean

---

[2] Jeane Kirkpatrick, "US Security and Latin America", in H. Wiarda, ed., *Rift and Revolution* (Washington: AEI, 1984), p. 329. The essay appeared originally in *Commentary* (January 1981).

[3] H. Wiarda, :The Origins of the Crisis", in *ibid.*, p. 18.

[4] R. Packenham, *Liberal America and the Third World* (Princeton: Princeton University Press, 1973), p. xix.

Basin. They believe instability is the product of indigenous economic and social factors, and revolutionary agitation is essentially the natural product of massive inequities in land tenure and income distribution, inequities which, if anything, are growing with the passage of time. The masses in such circumstances have little stake in the status quo and are willing, indeed eager, to follow those radicals promising fundamental change. To the extent that any outside actor is responsible for the instability characteristic of the region, it is the United States, in her imposition of inequitable and impoverishing trade and investment relationships and in her political and military support for regimes established to perpetuate internal exploitation and external dependency.

By contrast, in their view, Soviet and Cuban assistance to revolutionary forces has been sporadic and quantitatively insignificant, and by and large a consequence of US backing of counter-revolutionary forces. The attempt to characterize social upheaval as the product of Soviet/Cuban expansionism is thus merely a pretext whereby the United States justifies permanent involvement in order to maintain her political, economic and military hegemony. Even if the Soviet Union wanted to establish itself in the region and was successful, this would not constitute a significant strategic threat to the United States, given

a. continuing American conventional superiority in the region, allowing rapid suppression of Soviet forces and facilities;
b. very long and vulnerable Soviet lines of communication to the region;
c. the likelihood that any conflict involving the United States and the Soviet Union would escalate sufficiently quickly that non-nuclear facilities in the region would be irrelevant.

These two contrasting positions define the end points of a broad spectrum of opinion on the role of the Soviet Union in the Caribbean Basin and the significance of that role. Most analysts of Soviet policy fall between these two poles, taking the view that although the deep-seated causes of regional crisis are indigenous and socio-economic in character, Soviet and Cuban involvement (in the form of financial, technical, military and organizational assistance to anti-American revolutionary forces) is a significant contributing factor, expediting the transformation of revolutionary potential into the reality of civil conflict. They differ, however, in the emphasis they attach to indigenous versus external causation, and in their assessment of the degree to which this external involvement threatens the United States.

This paper is designed to put some meat on the bones of this argument; it will address the following questions:

1. How does Central America fit into Soviet strategy in the Third World?
2. What does the history of Soviet involvement in the region tell us about patterns of Soviet behaviour here?
3. What is the character and extent of current Soviet involvement in the Caribbean Basin?
4. What policy implications does the record suggest?

As shall quickly become evident, in the author's view it is not possible to understand the nature and timing of Soviet behaviour in the region without reference to American policy there. As such, although the primary focus of the paper is on Soviet policy in the Caribbean Basin, considerable attention is paid to American behaviour as well.

II.

SOVIET STRATEGY AND THE CARIBBEAN BASIN

1. Methodology

In order to understand the place of the Caribbean Basin in Soviet policy, it is necessary to begin by examining the basic strategic considerations which inform Soviet policy in the Third World as a whole. The term "strategy" connotes a set of general principles according to which a state seeks to realize its basic objectives. A number of factors determine the character of any state's strategy. Strategy is shaped in the first place by the objectives being pursued and secondly by the instruments available. Finally, phenomena both internal and external to the state in question also affect the degree to which, and the ways in which, it can pursue its objectives. A state's strategy is basically a method of achieving its aims in the face of instrumental and environmental constraints.

There are several methodological problems in the analysis of Soviet strategy. Two types of data serve as sources from which we can draw inferences about Soviet strategy: Soviet writings and Soviet behaviour. The use of Soviet sources is problematic as Soviet publications pass through informal and formal censorship. Their status — as propaganda, disinformation, or genuine analysis and information — is often indeterminate. We have little or no independent access to primary source material through interviews or archival research.

This has led many in the West to focus on Soviet behaviour in the Third World as the data base for conclusions about motivation and strategy. However, it is often possible to draw very different and, ostensibly, equally valid conclusions about Soviet intentions from a single body of behavioural data.

There are no easy means of surmounting these methodological ambiguities. It is assumed here that the most promising approach to the analysis of Soviet strategy in the Third World is through attention to both statements and behaviour. Soviet practice serves, to some extent, as a test of the significance and validity of Soviet commentary. Soviet political and social analysis, particularly in Russian language publications intended primarily for internal

audiences of specialists, provide some indication of the analytical and prescriptive frameworks in which Soviet foreign policy is cast.[5]

2. Objectives

In the early and mid-1970s, it became fashionable to argue that ideology as a determinant of Soviet political behaviour was declining in importance, that the Soviet Union "had arrived" as a status quo actor in international politics, and that it was a state like any other. Its behaviour in the Third World in the mid- and late 1970s, however, called in question the proposition that Soviet foreign policy had lost its fundamentally dynamic, revolutionary and competitive character. This gave rise to the countervailing proposition that the Soviet Union remained an essentially revolutionary actor in the international system, that the Soviet challenge to Western interests was universal in character and that the USSR, for both historical and ideological reasons, was organically expansionist.[6] The Soviet Union was willing, and increasingly able, to challenge the West throughout the globe, recognizing no spheres of influence.[7] Any idea that the Soviet Union might favour stability rather than change in certain circumstances, or that it might seek to come to terms with the West in the Third World rather than to supplant it, was dismissed as naive, if not dangerous. It was thought unlikely that the Soviet Union might exercise unilateral restraint.

To judge from the record of Soviet foreign policy, both of these paradigms are flawed. Peaceful coexistence, as this policy has been conceived by Soviet writers and policy-makers, has always combined elements of co-operation and conflict. It has never implied an abandonment of "class struggle" against the capitalist powers or an embrace of an international status quo. As the foremost Soviet academic exponent of the concept put it in 1979:

> Peaceful coexistence is the dialectical interconnection, the blending of struggle and co-operation of states with dif-

---

[5] For an interesting discussion of the significance of the Soviet professional literature on Latin America, see Jerry Hough, "The Soviet Debate on Latin America", *Latin American Research Review* XVI, #1, pp. 124-143.

[6] Z. Brzezinski, The Soviet Union: Her Aims, Problems and Challenges to the West", in *The Conduct of East-West Relations in the 1980s*, Part I, Adelphi Paper #189 (London: IISS, 1984), pp. 3-5; R. Pipes, "Détente: Moscow's View", as reprinted in E. Hoffmann and F. Fleron, eds. *The Conduct of Soviet Foreign Policy* (New York: Aldine, 1980), pp. 356, 358-9.

[7] H. Gelman, *The Brezhnev Politburo and the Decline of Détente* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1984), p. 207.

> ferent social systems . . . The peaceful coexistence policy has nothing in common with the "freezing" of the social status quo. This policy — and in this lies its strength — proceeds from the objective content of historical progress, from the inevitability of struggle against exploitation and inequality as long as they exist in the world.[8]

On the other hand, there is little empirical support for the proposition that Soviet foreign policy in the Third World is unambiguously maximalist, zero-sum, and expansionist. Although in some ultimate sense this may be so, Soviet policy-makers have demonstrated considerable flexibility in their adaptation of tactics to capabilities and to prevailing domestic and international conditions. Moreover, the Soviets have fish to fry that are bigger than most Third World varieties. Historically, the Third World beyond the Soviet periphery has been a luxury, ranking well down the list of Soviet priorities. This is reasonably clear, for example, in current Soviet discussions of economic support for allied Third World states. The opinion is often expressed that the Soviet Union can not sacrifice its own economic growth to further Third World development. Soviet commentators also recognize the trade-off which exists between maintaining the central military balance and financing the revolution in the Third World, and hold that the former has to take precedence.[9]

Soviet behaviour is a product of a complex set of objectives, some common to all states, some peculiar to the Soviet Union. In the first place, like any actor in an anarchical state system characterized by endemic conflict over scarce resources, the Soviet Union has security problems. Much of its international behaviour appears motivated by a desire to increase its own power and to reduce that of its adversaries. This would probably be so, whatever ideological baggage its leaders had in tow.

In the Soviet case, these concerns about security are enhanced by both ideological and historical factors specific to the Soviet Union. Leaving aside the prehistory of violent incursions into the Russian heartland by armies from both east and west, since the 1917 revolution the Soviet regime and its people have experienced two extremely destructive foreign invasions. This heritage, and the per-

---

[8] N. Inozemtsev, "Policy of Peaceful Coexistence: Underlying Principles", in *Soviet Policy of Peace* (Moscow: Academy of Sciences, 1979), pp. 26-7.

[9] T. Zamostny, "Moscow and the Third World: Recent Trends in Soviet Thinking", *Soviet Studies* XXXVI, #2 (April, 1984), pp. 230-1.

sonal, material and human losses that it involved, have left a profound imprint on the Soviet Union. Soviet political culture displays a very deeply felt "never again" syndrome, which strengthens the systemically determined preoccupation with national security.

Beyond this, the Marxist-Leninist world view suggests that, during the global transition to communism, conflict between socialist and capitalist systems is an ineradicable element of world politics. Along these lines, a Soviet military writer recently quoted Lenin to the effect that

> the mutual relations of peoples, the entire world system of states, is defined by the struggle of a small group of imperialist nations against the Soviet movement and the Soviet states, at the head of which is Soviet Russia.[10]

This assumption of permanent hostility between social systems — a hostility which in the Soviet view received empirical confirmation with the Entente intervention in 1919-22, with World War II, and with the Cold War — has informed Soviet diplomacy since the revolution and strengthens further the Soviet preoccupation with military power. Particular historical and ideological factors thus blend with general systemic ones to produce a Soviet conception of national security which is, to put it mildly, extreme.

The bipolar structure of the international system dictates that the major putative, if not actual, threat to Soviet security is the United States. It is not particularly surprising, therefore, that the Soviet Union is engaged on a global strategic rivalry with the United States and that much of its foreign policy seems directed at undermining American influence and position throughout the system. Since the United States is the established leading actor within the system, whereas the Soviet Union is a comparatively new arrival to global politics, Soviet behaviour in the Third World in particular has had a strong revisionist character. Paradoxically, therefore, motivations which are essentially defensive in origin have favoured an offensive global strategy directed against the United States.

Such a strategy is reinforced by other aspects of the role of ideology in the formulation of Soviet foreign policy. Ideology serves not only

---

[10] Col. S. Gusarevich, "KPSS ob anti-sotsialisticheskoi blokovoi politike imperializma", *Voenno-istoricheskii zhurnal (Journal of Military History)* (1981), #4, p. 4. This journal is a leading military academic publication, directed at the officer corps and intended to improve officers' understanding of historical and doctrinal questions.

as an analytical prism, but also as a guide to action. To the extent that the prescriptive component of Marxism-Leninism is taken seriously, it favours a systematic global assault on Western interests. There is, however, sufficient empirical evidence, as noted above, to cause one to question just how significant the Soviet commitment to global revolution is per se as a source of Soviet behaviour. It may be of greater importance as a means of establishing the legitimacy of the Soviet regime and the authority of its leaders. The regime justifies its rule over the Soviet Union, the political and economic privation it imposes on the country's population, and its position of leadership among the communist parties and other "progressive forces", in terms of its possession of a scientific theory of human development and of a revolutionary commitment to promote the advance of history towards its pre-determined conclusion. Failure to support revolutionary causes undermines this source of legitimacy among the regime's various constituencies. Lack of progress towards the millenium calls in question the theoretical basis of the party's rule.

The same could be said *a fortiori* for reversals in the fortunes of revolutionary actors to whom the Soviet Union has committed itself. The erosion of authority in this manner not only undermines the basis of the political system, but renders individual leaders vulnerable to ideological criticism from rivals within the party oligarchy. Thus, all other things being equal, considerations of internal legitimacy favour Soviet support of anti-Western radicalism in the Third World and render Soviet leaders highly sensitive to reversals of fortune there. It is significant in this regard that where Soviet forces have been deployed in actual or potential combat situations in the Third World, for example, Egypt in the War of Attrition (1969-70), Afghanistan since 1979, and Syria since 1982, this has been in defence of established positions that were jeopardized, rather than in fresh challenges to Western positions. To the extent that ideology is significant in establishing the legitimacy of the Soviet regime, it favours competition with the West in the Third World.

Many writers have suggested, however, that the role of ideology in this context has been declining, as few in the Soviet Union take seriously the commitments which it prescribes. Thomas Wolfe, for example, points to its replacement by nationalism.[11] But Russian nationalism, both as a fundamental commitment of the leadership

[11] T. Wolfe, "Soviet Global Strategy", in K. London, ed., *The Soviet Impact on World Politics* (New York: Hawthorne, 1974), p. 238.

and as a further means of strengthening the regime's legitimacy, has a similar effect. National pride, in the Russian instance, appears to revolve around the presence and manifestation of military power and the quest for equality of status in military and therefore (in the Soviet view) diplomatic power. Statements by the Soviet leaders,[12] as well as the changing definition of the role of the Soviet forces,[13] suggest that one of the perceived attributes of this equality of status is the Soviet Union's active participation in Third World conflict and conflict resolution. As in the case of ideology, what is equally or more important than the expansion of Soviet influence and prestige is the maintenance of positions already established; this avoids the damage to national dignity associated with serious reversals. Parenthetically, it is germane to note that since Khrushchev the difficulty of abandoning established commitments has made the Soviet Union loth to assume new ones where its capacity to sustain them is in question. The principal national as well as ideological rival of the Soviet Union is once again the United States. Soviet leaders tend to measure their own performance by reference to that of the United States, and nationalism as a guide to policy is liable to be particularly strong where Soviet and American interests collide.

This consideration of the expansion of Soviet power into the Third World — whether in order to defuse or counter threats from the West, or for ideological or national reasons — brings me finally to a derivative source of Soviet policy in the Third World. To establish Soviet military power in distant regions requires a structure of support facilities — naval bases and port privileges, airbases or aircraft landing rights, storage facilities, and such like. These must be in reasonable proximity to areas of deployment in order to maximize the effectiveness of the forces deployed. Mounting and sustaining a substantial military presence in the Third World requires the cultivation of close relations with states which are capable of providing these requirements.

Soviet strategy in the Third World is not, however, merely a product of Soviet motivations. It does not operate in a vacuum, but it is shaped by a variety of internal and external constraints. In the first

---

[12] L. Brezhnev (1970), as cited in R. Kolkowicz, "The Military and Soviet Foreign Policy", in R. Kanet, ed., *Soviet Foreign Policy in the 1980's* (New York: Praeger, 1982), p. 17. See also A. Gromyko (*Pravda*, 4 April, 1971).

[13] A. Grechko, "Rukovodyashchaya Rol' KPSS v Stroitel'stve Armii Razvitogo Sotsialisticheskogo Obshchestva", *Voprosy Istorii KPSS (Questions of the History of the CPSU)* (1974), #5, p. 39.

place, the Soviet Union lacks a well developed and varied array of instruments with which to implement its objectives in the Third World. The effectiveness of ideology as an instrument of policy has declined as the Soviet revolution has lost its élan and as the utility of the Soviet model as a strategy for economic development has increasingly been called in question. The Soviet Union's capacity to employ economic instruments (trade and aid) to further its aims is severely restricted in a general sense by the structure of the Soviet economy (the lack of surplus capacity and goods in a centrally planned full employment regime), by the small size of its economy relative to that of its principal rival, by the comparative insignificance of the Soviet Union in international trade and finance (particularly as these concern the South) and by the inconvertibility of its currency. More specifically, Soviet economic performance is uneven. In the early and mid-1960s, and more evidently in the late 1970s and early 1980s, the Soviet Union has faced serious resource allocation problems and has had a dismal growth performance. In such circumstances, there simply is not a great deal left over to go around. Moreover, the Soviets have learned that the attempt to cement ties with Third World and other regimes by economic means can be a very costly proposition.[14]

Although Soviet diplomatic and cultural ties with Third World states have expanded dramatically in the past three decades, the Soviet Union remains at a disadvantage compared to the Western powers in its use of diplomacy to pursue its objectives, since it lacks the profound historical and cultural affinities which link Third World élites to the ex-colonial powers and to the United States. Attempts to foster such links through, for example, educational exchange (such as the Patrice Lumumba University) have often been counterproductive, as Third World élites gain direct exposure to the less attractive aspects of Soviet society. This relative lack of Soviet ties with established élites has strengthened the emphasis it places on developing relations with counter-élites, and with revolutionary groups committed to substantial alteration of the political and economic status quo of Third World societies. This emphasis, which is based on ideology, has further complicated Soviet efforts to establish rewarding and longlasting relations with Third World regimes.

---

[14] The combined cost in the early 1980s of Soviet assistance to Vietnam and Cuba ranges between $11 and $18 million US a day. Figures derived from S. Simon, "The Superpower in Southeast Asia: A Security Assessment" (Paper presented at the March 1984 meeting of the International Studies Association, Atlanta, Georgia), pp. 19-20.

In such circumstances, it is not particularly surprising that Soviet strategy in the Third World relies heavily on military instruments — arms transfers, training, logistical support of military activity by client states, and, on occasion, the deployment of Soviet military effectives in deterrent, command and control, and ground combat roles. This emphasis on military activity has grown stronger with the passage of time, as is clear in the ratio of Soviet economic to military assistance, which has declined steadily since the early 1960s.[15] It is also evident in shifts in Soviet military procurement towards the development of a multi-faceted, conventional force capable of long-range activity. Similarly, changes in Soviet conventional military doctrine imply a greater readiness to contemplate direct military involvement in the Third World, as do changes in Soviet military practice of at least three types:

1. the more or less permanent stationing of Soviet naval forces in the Eastern Mediterranean, the Indian Ocean, the South China Sea, and the Caribbean Sea;
2. the transfer of increasingly sophisticated weapons systems to friendly states in the Third World, such as Libya, Algeria, Syria, India, Vietnam, and Cuba; and
3. an increasing use of Soviet forces in Third World conflicts.

In general, the influence of outside actors in Third World politics depends on their being able to fulfil the needs of their clients. The Soviet Union, given that its capabilities are so one-dimensional, will appear most attractive to those actors involved in, or anticipating involvement in, conflict. That is to say, conflict in the Third World creates opportunities which the Soviet Union is well-placed to seize. Further, to the extent that Soviet influence rests on its client's continuing need for military assistance, the Soviet Union has a general interest in instability and regional conflict, for it is these conditions which sustain this need. This does not imply, however, that there may not be other circumstances tempering the Soviet interest in instability, and this brings us to the last topic for consideration here; external constraints shaping Soviet behaviour in the Third World.

In the first place, Soviet domestic economic difficulties are intensified by the necessity of providing assistance to fraternal socialist

[15] In 1955-64, this ratio was approximately 60:100, in 1965-74 34:100, and in 1975-9 26:100. Derived from statistics presented in Gu Guan-fu, "Soviet Aid to the Third World: an Analysis of Its Strategy", *Soviet Studies* XXXV (1983), #1, pp. 72-74.

countries. Cuba and Vietnam have already been mentioned (see note 14), but the Soviet Union has also at times shouldered a considerable amount of Eastern Europe's economic burdens.[16] This limits Soviet capacities elsewhere. Moreover, political problems within the bloc, such as Poland since 1980, focus the attention of foreign policy-makers on matters closer to home. In addition, Third World conditions also impose constraints on Soviet strategy. Soviet involvement in Third World conflicts has historically been a response to opportunities carrying a reasonable chance of significant gain and a low risk of serious losses (see below). These have not been so common in Third World politics as one might expect since the invasion of Afghanistan. There have been few opportunities for interference as tempting as those which occurred in Southern Africa and the Horn. The Soviet Union's apparent restraint in the Third World in the 1980s may be largely a reflection of a dearth of inviting circumstances.

Yet another regional constraint on Soviet strategy is the nationalism of the local actors with whom the Soviets have to deal in order to further their interests. The national particularism even of self-avowed Marxist-Leninists, and the unpredictability of such Soviet clients contribute an element of uncertainty and risk in situations where the Soviets have not actually occupied and assumed control of the state in question. This was amply demonstrated in the Soviet ejection from Egypt and Somalia in the mid-1970s.

The risks which the Soviet Union runs in its involvement in Third World politics, however, derive not only from the proclivities of its clients but also from the sensitivity of the United States to Soviet activism. Indeed, the United States is itself the most substantial constraint on Soviet behaviour in Asia, Africa and Latin America. The constraining effect of the United States has a number of dimensions. First, Soviet challenges to what US decision-makers perceive to be vital interests carry risks of confrontation and escalation which may far outweigh the benefits likely to follow from such actions. There is considerable recognition of this danger in Soviet writing, judging from growing numbers of references in the Soviet literature to "hotbeds of tensions" in the Third World and to the possibility of escalation from local to general war.[17]

---

[16] A recent estimate put Soviet assistance to the Eastern European satellites, primarily in the form of price supports and credits, at $55 million US a day. Simon (note 14), p. 20.

[17] S. Neil MacFarlane, "The Soviet Conception of Regional Security", *World Politics*, XXXVII (1985), #3, p. 309.

Second, US defence policy may involve costs to the Soviet Union which impede the latter from committing substantial resources to lower priority concerns. In the current period, for example, Soviet writings suggest that the US arms build-up is creating strains on resource allocation in the Soviet Union. The need to keep up with the United States limits the Soviet capacity to provide assistance to Third World states.[18]

Third, despite Soviet denials of the validity of the concept of "linkage", Soviet-US competition in the Third World may spill over into the broader relationship between the two superpowers, rendering it difficult for the Soviet Union to pursue other objectives such as economic détente or arms control. There is considerable evidence that Soviet analysts in the 1970s simply failed to understand the nature of linkage in US politics and foreign policy. They apparently thought that US policy-makers understood, shared, and could implement the Soviet view that the central co-operative aspects of the Soviet-US relationship could be insulated from Third World issues. They considered that US claims to the contrary were merely vain attempts by "reactionary circles" to sabotage a process of détente which was objectively determined and hence irreversible.[19] There is some indication, both in the literature and in Soviet practice, that they are now more aware than they once were of the fragility of the détente process and of the consequences of Soviet activism in the Third World for Soviet-US relations.

The experience of the 1970s and early 1980s suggests that the inhibiting effect of the "American factor", in Soviet decision-making on Third World issues, depends strongly on Soviet perceptions of American capacity and will to defend US interests in the Third World and/or to inflict costs on the Soviet Union in other areas of the superpower relationship in response to Soviet challenges in the Third World. One source of Soviet activism in the mid-1970s may have been a Soviet perception, widely evident in the literature of the time, that the United States was a declining power unwilling and (owing to shrinkage in the defence budget) increasingly unable to defend its interests, that, if you will, the "correlation of forces" was shifting reasonably rapidly in favour of world socialism.[20]

---

[18] See, for example, I. Koshelev, "Ekonomischeskoe Sotrudnichestvo SSSR s Afrikanskimi Gosudarstvami", *Narody Azii i Afriki [Peoples of Asia and Africa]* (1982), #2, pp. 8-9.

[19] S.N. MacFarlane, *Third World Conflict and Arms Control: The Soviet View of Linkage* (Ottawa: Canadian Centre for Arms Control and Disarmament, forthcoming).

[20] cf. Tsentral'nyi Komitet KPSS, "Postanovlenie Ts. K. KPSS ot 31 yanvarya", *Pravda* (1.ii.77); L.I. Brezhnev, "Velikii Oktyabr' i Progress Chelovechestva", *Pravda* (3.xi.77); *inter alia*.

Today, Soviet commentary displays far less confidence in this regard. Arguably since the NATO rearmament decisions of 1978, and certainly since the election of Ronald Reagan, it has characterized the period as one of a new offensive on the part of imperialist forces led by the United States, an offensive which creates a significant new danger of war.[21] This would suggest a reassessment of US credibility on the part of Soviet writers and a more circumspect appraisal of the risks associated with Soviet military activism in the Third World.

Soviet interests are not homogenous in all regions. Nor are the risks evenly distributed. The Third World can be divided into four types of region from the point of view of the interests of and risks faced by the Soviet Union:

1. areas of vital interest to the Soviet Union where no comparable US interest exists;
2. areas of vital interest to the United States where no comparable Soviet interest exists;
3. areas where the vital interests of the two superpowers intersect;
4. areas where neither power's vital interests are at stake.

Incentives for involvement are highest in areas 1 and 3 and this presumably explains the long history of Soviet emphasis on Middle Eastern and Central Asian states lying along its southern periphery. Areas of the fourth type are attractive in that the potential costs of involvement are not great (as, for example, in Portuguese Southern Africa), but substantial commitments of resources are difficult to justify, given the improbability of significantly valuable returns. Areas of type 2 contain significant temptations, but these are accompanied by a high level of risk.

It is this last category which concerns us here. The most obvious example in the current historical context is the Caribbean Basin. In the light of the preceding discussion, two aspects of the Caribbean Basin are particularly relevant, its position and its politics. First of all, although the area is not significant from the point of view of Soviet defence, it does lie across extremely important US lines of communication. In the event of crisis, the United States would rely on sea lanes passing through the Gulf of Mexico and the Caribbean for reinforcement and resupply of its forces and of its allies in Europe. Oil from Mexico and Venezuela provides an alternative to dependence on Middle Eastern countries for energy. The transfer

[21] On this point see MacFarlane, *op.cit.* (note 17), p. 310.

of US naval vessels between the Pacific and Atlantic basins is greatly facilitated by secure access to the Panama Canal. The southern flank of the United States is poorly covered by early warning systems and has little if any air defence capability. Soviet commentators tend to agree with their US counterparts in stressing the importance of the region to US security, referring to it as part of the American "strategic rear" (strategischeskii tyl'). The establishment of a significant Soviet military presence in the region could substantially affect US security, thereby enhancing the relative position of the Soviet Union in the global balance of power. For these reasons, it is a region of great temptation.

Moreover, the politics of the region have in the past (the Cuban Revolution), and do at present, provide opportunities for Soviet entry which currently are rare elsewhere in the Third World. The Soviet realization of this proposition is evident in their fairly consistent reference to the radical movements of the area and their victories as principal moving forces of the "world revolutionary process" at its current stage.[22]

A second element in the politics of the Caribbean Basin also bears upon this discussion. The paucity of close historical, cultural and diplomatic ties with Third World élites is particularly evident in Central America. Regimes in the area have traditionally been ill-disposed towards the Soviet Union, viewing it as the architect of an international conspiracy directed against them. Moreover, the United States has strongly discouraged the development of ties between the states of the region and the Soviet Union, and this policy has had considerable success until quite recently. The result is that Soviet reliance on revolutionary counter-élites rather than on more moderate or traditional élites is also particularly strong in Central America. In other words, the region, owing to its proximity to the United States, contains considerable temptations, while not only ideological proclivities but also historical handicaps dictate that Soviet attempts to gain entry into the region depend on ties with forces committed to a profound revolutionary transformation of the status quo.

---

[22] G. Kim, for example, noted a qualitative leap in the process of national liberation in the 1970s, citing as major elements of this shift the victories in Vietnam and in Kampuchea and the "outstanding" victories won by revolutionary forces in Latin America.
G. Kim, "Sovetskii Soyuz i Natsional'no-Osvoboditel'noe Dvizhenie", *Mirovaya Ekonomika i Mezdunarodnye Otnoshenia (World Economics and International Relations)*, (1982), #9, p. 24.

On the other hand, the geographical situation of the Caribbean Basin, strongly favours restraint on the part of Soviet policy-makers. In the first place, its distance from the Soviet Union makes it difficult to sustain forces there. This is to some degree mitigated by access to facilities in Cuba, but the problem of logistical support over extended and vulnerable lines of communication remains. This is particularly true of reinforcement during crisis. Distance from the Soviet Union is coupled with closeness to the United States. The result is a massive potential, if not actual, American conventional superiority in the region — a superiority which has been repeatedly demonstrated in exercises and combat use (Grenada) in the region in recent years. The Soviet Union cannot redress this imbalance without seriously degrading its military posture elsewhere. In such circumstances, "advance posts" in the strategic backyard of the United States are both highly vulnerable and relatively easily suppressed. This imbalance encourages caution in the assumption of commitments which the Soviet Union might later feel compelled to defend. It is significant in this regard that the Soviet Union has never formally assumed a commitment to the defence of its closest regional ally, Cuba.[23]

Soviet statements, moreover, have not extended such guarantees to Nicaragua and indeed do not include Nicaragua in the categories of "socialist community" or "fraternal socialist countries". This should be viewed in the context of the stated commitment of the Soviet armed forces to "defend the gains of socialism".[24] It probably reflects not only doctrinal rectitude (Nicaragua is not, after all, socialist, as that term is understood in Soviet Marxist scholarship), but also again a reluctance to assume implicit let alone explicit commitments which, if challenged, would necessitate either surrender or escalation. This is particularly compelling since, in view of the perceived importance of US interests in the region and the favourable (from the American perspective) balance of forces in

[23] M. Rothenberg "Latin America in Soviet Eyes", *Problems of Communism* (Sept.-Oct. 1983), p. 3. This is not to say that the Soviet Union might not feel compelled, despite the lack of such a guarantee, to react in some fashion in the event of an American attack on Cuba. In this context, it is germane to note that Soviet leaders have identified Cuba as an inseparable part of the community of socialist states.

[24] The closest that Soviet commentators have come is a single mention of Nicaragua as a "state of socialist orientation" in *Pravda* in 1983. This is a category clearly inferior in Soviet eyes to that of the "socialist states". See Robert Leiken, "The USSR and Central America: Great Expectations Dampened?", in Joseph Cirincione, ed., *Central America and the Western Alliance* (New York: Holmes and Meier, 1985), p. 167.

the area, United States military responses to Soviet provocations are more likely than they are in less sensitive areas.

To summarize, the region is highly tempting to the Soviets for strategic and ideological reasons and the gradual decay of political structures in Central America has presented the Soviet Union with a number of highly attractive opportunities to seek strategic gains. However, the Soviet Union is greatly disadvantaged by geography in any attempt to deepen its military involvement, while any such actions risk intensive US military responses against Soviet clients in the region. Strong incentives to meddle are balanced by significant constraints and risks.

III.

SOVIET POLICY IN THE CARIBBEAN BASIN

This section traces the history of Soviet involvement in political crises in the area by focusing on five cases: (1) the rise and fall of the regime of Gustavo Arbenz in Guatemala in the early 1950s; (2) the coming to power of Fidel Castro in Cuba and the development of close Cuban-Soviet ties in 1959-62; (3) the revolution in Nicaragua, the establishment of Sandinista power in 1979, and the subsequent development of Soviet-Nicaraguan relations; (4) Soviet attitudes towards the guerrilla war in El Salvador; (5) Soviet relations with the Bishop Regime in Grenada.

In each of these cases, more or less radical political and social change (the term "radical" is used with some reservation in the case of Guatemala) in the region, mounted by forces to varying degrees hostile to the United States, was deemed by US policy-makers and opinion leaders to constitute a threat to US security because the local actors were either Soviet proxies or were rapidly moving to establish friendly relations with the Soviet Union.

It is difficult to determine just what Soviet attitudes and policies were in these instances, given that the principal Western and Soviet sources of information are all parties with interests at stake in these events. Nonetheless there is a body of scholarly work on the subject sufficient to suggest that US concerns about Soviet threats in the region have been consistently exaggerated. The Soviets have generally been interested in exploiting opportunities to accelerate the decay of US hegemony and to expand their own influence. But they have never had a consuming interest in the area, given their other more compelling preoccupations elsewhere. Moreover, with one notable exception (the Cuban Missile Crisis), they have demonstrated considerable caution in the face of the substantial risks associated with confrontational behaviour in this region.

Soviet gains (for example Cuba and, with some reservations, Grenada and Nicaragua) are to a considerable extent a consequence of US hostility towards left wing nationalist governments, a hostility which is in large part a product of mistaken assessments of Soviet influence over these groups. That is to say, US concern about the Soviet threat in the Caribbean, when translated into pressure against reformist and revolutionary regimes, had the character of self-fulfilling prophecy.

There are, of course, ideological affinities and historical and personal ties between some revolutionary groups in the region and the Communist Party of the Soviet Union (CPSU). The Soviet Union has consistently expressed solidarity with the revolutionary movements there and has maintained varying levels of contact with and support of them. However, the outlook of those leftist forces which come to power tends to be one in which self-interested nationalism generally balances and often dominates transnational or international loyalties. The advantages which the Soviet Union can draw from these affinities are, all other things being equal, not substantial. But US pressure on these governments, in conjunction with the regional heritage of repeated US intervention to sustain or to re-establish conservative and co-operative regimes, induces radical regimes to seek assistance and protection wherever they may be found. The United States effectively establishes conditions in which the dictates of both nationalism and self-interest reinforce those of ideological affinity in creating and expanding opportunities for Soviet penetration.

1. **Guatemala**

In late October 1944, General Federico Ponce, the shortlived successor to General Jorge Ubico's 14-year dictatorship, was overthrown by a three-man junta dedicated to the establishment of a democratic constitutional structure. Juan José Arevalo rapidly emerged as the leading contender for the presidency and was overwhelmingly elected on the basis of a programme designed to strengthen and consolidate democracy and to offer poorer Guatemalans a measure of social justice through agrarian reform, education, and the protection of the rights of labour.[25] On the whole, Arevalo's approach to the critical question of land reform was cautious and slow, since he sought to avoid alienating major landowners, whether foreign (for example the United Fruit Company) or indigenous. Although he broadened the availability of credit and expertise to small farmers, established mechanisms whereby those holding ambiguous titles to land could legalize them, enacted legislation to force fallow land into productive use, and began the re-distribution of lands of German residents and Nazi sympathizers which had been confiscated during World War II, no new lands were confiscated and no substantial land reform undertaken. Despite his efforts to avoid internal polarization and the alienation of the United States, his enactment in 1947 of a labour code none the less provoked considerable hostility within the business sector.

[25] S. Schlesinger & S. Kinzer, *Bitter Fruit* (Garden City, NY: Doubleday, 1982), p. 37.

This code, which was designed to redress the unequal relationship between business and labour, by legalizing trade unions, establishing a minimum wage, and creating labour courts to adjudicate labour disputes, also raised questions in the United States about his purported communist sympathies.[26]

In the meantime, more liberal sectors of the élite were growing restive over the slow pace of reform. By 1949, liberal and left-leaning groups, including the labour movement and the Guatemalan communists, were grouping behind Jacobo Arbenz. The assassination of Arbenz's principal rival, Francisco Arana (who had led the 1944 coup with Arbenz and who, according to some, was planning a second coup, this time against Arevalo, in order to forestall a possible Arbenz victory in the upcoming presidential elections) removed Arbenz's principal competition, virtually ensuring his election in 1950.

Arbenz was committed to an acceleration of the process of social change begun by Arevalo, particularly in the area of land reform. In June 1952, an agrarian reform bill was passed, empowering the government to take over uncultivated portions of large landholdings, many of them US-owned, with compensation to be provided in the form of interest bearing government bonds. Confiscated lands were to be parcelled out in small and medium sized plots to landless peasants. Although the programme was quite moderate (indeed, in its focus on uncultivated land, it was much less ambitious than the Salvadoran land reform of 1980 which was sponsored by the United States government), it alienated the foreign business community even further. Arbenz's apparent determination to ease the stranglehold of foreign interests on the Guatemalan economy through infrastructural development — the construction of a port to rival that owned by United Fruit and of a highway to the Atlantic which would compete with the foreign-owned rail monopoly, and the proposal to create a government-owned power company to undercut the American-controlled monopoly on electricity — strengthened this alienation.

Although, as noted above, the agrarian reform as constituted was quite moderate, it proved difficult to control. Groups of peasants, often encouraged by communist agitators, took over large numbers of farms not covered under the reform. Arbenz was reluctant to suppress the squatters' movement, as it would have meant turning against a significant part of his popular support. These land

[26] *Ibid.*, pp. 39-40.

seizures, communist involvement in them, and Arbenz' unwillingness to do anything about them led many, both in Guatemala and in the United States, to the conclusion that Guatemala was gradually drifting towards communism and that Arbenz himself was sympathetic to this trend.

Such conclusions were supported by the apparently growing strength of the communist movement, the various factions of which had merged in 1951-2 to form the Guatemalan Labour Party (GLP). This strength was evident not so much in expanding popular support for the party, as in growing communist control of the labour and peasant movements, the reasonably close ties between a number of leading communists and Arbenz and his wife, and in the appointment of communists to a number of sub-cabinet level posts. It would be difficult, however, on the basis of this evidence, to agree with Allen Dulles' assertion that Arbenz sought to create a communist state in Guatemala, with Eisenhower's reported contention that Guatemala constituted the communist danger for the Americas — the red menace in the western hemisphere, or with John Foster Dulles' (then Secretary of State) view that events in Guatemala constituted an intrusion of Soviet despotism, reflecting "the evil purpose of the Kremlin to destroy the inter-American system."[27] The communists held no cabinet posts and had no discernible influence over the principal coercive instruments of the state — the army and police. As Cole Blasier has pointed out, although the communists may have enjoyed considerable influence within the government, they clearly did not control it.[28]

Just as it is difficult to document communist control of the Arbenz government, it strains credibility to maintain that the government was a Soviet proxy, as was apparently believed by leading US statesmen of the day. It is reasonable to assume that the Soviets enjoyed a degree of influence over the Guatemalan Labour Party. But given the lack of any deep Soviet historical connection with the region, the indifference displayed by Soviet leaders towards the Third World in general and towards Latin America in particular during the Stalin era, and the preoccupation of the Soviet leadership in the aftermath of Stalin's death with the succession, it is improbable that the strategy and tactics of the local party were in

[27] As cited in C. Blasier, *The Hovering Giant* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1976), pp. 162, 165, 171.
[28] *Ibid.*, pp. 156-7.

any more than a very general sense defined in Moscow.[29] Even if they had been, we have already seen that the party did not control the government.

There is little evidence, moreover, of any sustained direct relationship between the Soviet Union and Guatemala during this period. The countries established diplomatic relations in 1945, but did not exchange representatives. The only documented exchanges between Arbenz and the Soviet Union and other East European countries were:

1. a conversation between Arbenz and a Czech commercial attaché in March 1953;
2. the presentation of credentials by a Czech diplomat to Arbenz in January 1954; and
3. a discussion between Arbenz and a Soviet commercial attaché in October 1953 in Mexico City.

In addition, US policy-makers pointed to two further pieces of evidence in support of their claim that Guatemala was the cutting edge of a Soviet bid to penetrate the western hemisphere. The first was a Guatemalan purchase of approximately two thousand tons of Czech light arms shipped from Szczecin, Poland, in 1954. But this action should be considered in context. From 1948 onward the United States had refused Guatemalan orders for arms. The Arevalo Administration responded to this by negotiating an arms deal with Denmark which, according to Arevalo, was vetoed by the United States. The latter also collaborated with Great Britain in the early 1950s in preventing third-party sales to Guatemala. Arbenz apparently managed none the less to negotiate a deal in Switzerland but the shipment was impounded in New York.

These efforts were made over a period in which Arbenz faced an increasing danger of revolt from within, and (as later happened) invasion by Guatemalan exiles based in Honduras who were armed, financed, and to some degree trained by the CIA. His purchase of Czech arms in 1954 appears to have been a last resort in desperate circumstances, and an action which he went to considerable lengths to avoid.

---

[29] Indeed much of the behaviour of the GLP, and in particular its co-operation with "bourgeois reformists" was conspicuously at variance with the prevailing Soviet line on communist participation in national liberation movements in 1950-53.

The second was connected with the invasion itself. When Castillo Armas mounted his attack from Honduras, Guatemala complained to the United Nations Security Council. A compromise resolution sponsored by France was passed, calling for the termination of any actions likely to lead to further bloodshed. When the attacks continued, Guatemala's foreign minister cabled Soviet Foreign Minister Molotov — the Soviet Union having supported Guatemala's attempts to obtain a more strongly worded resolution — appealing for Soviet efforts to secure implementation of the resolution. Molotov responded by expressing his sympathy and said that Soviet representatives at the UN had been instructed to pursue the matter. John Foster Dulles seized upon this exchange, charging that the Guatemalans had openly "connived" with Molotov. It suffices to note that open exchanges between members of the UN, concerning duly adopted Security Council resolutions, are not particularly extraordinary, especially when one party to the exchange has been effectively isolated by the dominant power of its region, is the victim of an invasion mounted by insurgents armed by that power and based in a neighbouring state, and is on the verge of collapse. Dulles' assertion that Molotov and Toriello (the Guatemalan foreign minister) were in "ill-conceived privity" seems excessive.[30] In short, the Soviet Union was not the instigator of this episode of regional instability. Its policy was essentially a reaction to local events over which it had little influence. To the limited extent that it did become involved, the opportunity to do so was provided largely by American policy. Its involvement was reluctant, cautious, and restrained.

Given this rather unimpressive array of evidence concerning the connection between Guatemala and the Soviet Union, one is left wondering why the United States made the claims that it did concerning Soviet involvement. Three interpretations suggest themselves. First, the connections between John Foster Dulles and a number of other prominent participants in the policy debate on Guatemala, on the one hand, and the United Fruit Company on the other, have often been noted.[31] They may simply have been acting to defend the economic interests of themselves or their friends. Citing the communist threat facilitated the justification of action taken against the Arbenz Government to defend US economic interests.

---

[30] The above account of Soviet-Guatemalan relations draws extensively from Blasier, *op. cit.* (note 27), pp. 158-70.

[31] See for example Schlesinger and Kinzer, *op.cit.* note 25, *passim*.

Second, the US government was being heavily lobbied by American interests in Guatemala, and notably by the United Fruit Company, to do something about anti-American trends in that country. The Administration may have judged it politically unwise to prevaricate, given the intense media barrage mounted by the company and its friends in the press and in Congress. Failure to act in such circumstances risked the accusation of being "soft on communism", an unpleasant prospect in the political conditions of the day.

Third, American policy-makers may well have believed what they were saying about Arbenz. United States statements and behaviour are consistent with the hypothesis that US policy-makers were prisoners of a doctrine that equates anti-American political and economic nationalism, and social reform at the expense of entrenched élites and foreign interests, with an international communist conspiracy.

2. **Cuba, 1958-62**

With the passage of time, Khrushchev's consolidation of power, and the accumulation of a certain amount of experience in Third World diplomacy, Soviet policy in the Caribbean Basin came to display somewhat greater confidence. The first opportunity in the region that the Soviet Union had to display this new self-assertiveness came with the advent of the Castro regime in Cuba.

After several years of decay, the Batista regime collapsed in the face of a small but growing guerrilla insurgency led by Fidel Castro and a massive upswell of urban and rural unrest. Castro, leading the only armed force enjoying broad popular legitimacy, and benefiting from broad support from other opposition groups, quickly assumed power. Initially, he promised to abide by the 1940 Constitution, denied plans for action against foreign interests, and eschewed open criticism of the United States. The US Government fairly quickly recognized the Castro regime, the Eisenhower Administration having initially adopted a wait-and-see attitude.

The Cuban Revolution was a popular response to gross inequities in the distribution of income, to the oppressiveness and manifest corruption of the previous government, and to the domination of Cuban politics and the Cuban economy by US interests. There is no evidence of significant Soviet involvement in Castro's accession to power. Indeed, the Partido Socialista Popular (PSP), the Cuban Communist Party, had at times collaborated with Batista in return for relative freedom of operation and it had failed to support the

guerrillas until rather late in the struggle. Close ties between Castro and the PSP developed after his seizure of power, as he came to realize the need for a disciplined organized political party in order to consolidate his power.

Initial Soviet statements on the victory of the revolution were generally positive, though notably cautious. They suggest that the Soviets knew little about Castro, were uncertain about the degree of his commitment to social revolution at home and to a "progressive" posture in foreign policy, and had more important things (such as the simmering Berlin crisis and the growing tension with China) on their minds. They had apparently opposed the use of armed force at that stage of the revolutionary process. There is good reason to believe that the PSP's opposition to Castro's armed revolution reflected Moscow's own reservations.[32] Consequently, the USSR was notably slow (see below) to establish diplomatic relations. The view that the Soviet Union was behind the Cuban Revolution bears little scrutiny.

Once in power, Castro displayed a preoccupation with internal social transformation and a concern to reduce economic dependence on the United States. The Cubans were to a significant degree dependent on the US sugar quota and on preferential pricing of Cuban sugar for foreign exchange, giving the United States significant leverage over Cuban decision-making. US goods enjoyed tariff preferences in the Cuban market; US interests controlled approximately 40 percent of Cuban sugar production, 90 percent of telephone and electrical services, and 50 percent of public railroads, statistics similar to those of Guatemala which were discussed above. Castro was somewhat less circumspect, however, in pursuing his objectives.

In March 1959, Castro took over management of the Cuban Telephone Company, revoking a recent rates increase. He subsequently lowered power rates charged by the Cuban Electric Company. Both of these actions directly affected US investors. This was followed in May by the first agrarian reform act, which allowed seizures of the property of both Cuban and US landowners. No compensation was paid to those Americans affected, providing further cause for anti-Castro feeling in the United States.

---

[32] An article written by a leading PSP member and critical of several aspects of the Castroite guerrilla was printed in a leading CPSU journal in 1958. P. Lopes, "Za Edinyi Front Bor'by protiv Krovavoi Diktatur Batisty" *Partiinaya Zhizn' (Party Life)* (1958), #20, pp. 52-3.

In March 1960, the Cuban government assumed control over a US-owned mining company and in June it nationalized four Havana hotels wholly or partially owned by US interests. Early in 1959, Castro, who was facing renewed domestic difficulties and also a threat of invasion, mounted either from hostile regional actors or from the United States, began to purchase arms abroad. These weapons were presumably intended not only to meet the threat of invasion but also to equip his own expeditions against hostile or ideologically unacceptable neighbouring regimes, as for example that against the Dominican Republic in mid-1959. In this sense, it should be stressed that Castro, while not perhaps a creature of the Soviets, was a deeply destabilizing new factor in regional politics. These insurrectionary activities were not particularly appreciated in the United States and the Americans refused Castro's request for a $4 million arms deal. The United States, moreover, sought the co-operation of its friends and allies in maintaining the arms embargo against Cuba which it had put into effect late in the Batista period. Castro then sought to purchase weapons in Europe, with some success. When one of the ensuing shipments aboard the French ship *La Coubre* blew up in Havana harbour in March 1960, Castro accused the United States of sabotage and threatened to buy arms from the Soviet Union.

In the meantime, the Cubans were seeking through the diversification of their foreign trade to reduce their vulnerability to US economic pressure. This brings us to the beginnings of Soviet involvement in the growing rift between the United States and Cuba. In February 1960, Soviet Deputy Chairman Mikoyan arrived in Havana to conclude a trade agreement in which the Soviet Union would purchase one million tons of Cuban sugar a year from 1961 to 1964, 425 thousand tons to be purchased in the remainder of 1960 — in return for Soviet oil and capital goods. This was followed in late March by the re-establishment of diplomatic relations with the Soviet Union (they had been broken by Batista in 1952), and Cuba's repudiation of the US-sponsored Rio Pact — a regional security arrangement bringing together almost all states in the hemisphere. These two steps together signalled a deliberate Cuban policy of loosening its ties with the United States and of balancing massive US preponderance in the region with ties to sympathetic great powers elsewhere. Soviet oil deliveries began in April 1960, bringing with them the first major US challenge to Castro's power.

Through most of 1959 and early 1960 the United States sought to avoid confrontation with Castro. The State Department, for exam-

ple, protested against non-payment for lands arbitrarily seized in contravention of the provisions of the land reform, but not against the law itself. However, Castro's bitter criticism of the United States over the explosion aboard *La Coubre*, his implication that he would seek to purchase arms from the Soviet Union, his negotiation of a trade agreement with the Soviets, and the beginnings of the expropriation of American businesses all exhausted the Eisenhower Administration's patience, already limited by the approach of the 1960 presidential elections.

The result was a dramatic shift in US policy towards Cuba in mid-1960. First, in mid-March, the president authorized the organization and finance by the CIA of an anti-Castro military force. Second, the US government urged Texaco, Esso, and Shell — the three companies controlling Cuba's oil refining capacity — to refuse to handle Soviet crude, posing a serious threat to Cuba's economy. Third, Eisenhower requested direct authority over the Cuban sugar quota. In the midst of appeals to "destroy Castro and communism in Cuba" and to stop "supporting the rapid growth of international communism at our very doorstep", Congress in mid-year gave Eisenhower the authority he requested. He then reduced the quota by 700 thousand tons in 1960 and to zero for 1961, thereby at a stroke eliminating Cuba's major source of foreign exchange. It was anticipated that these measures would either cause Castro's demise or bring him back into line. In fact, however, had they been explicitly designed to provide an opening for the expansion of Soviet influence in the region, they could not have been better tailored.

The combination of the sugar quota cancellation and the refusal to refine Soviet crude (in conjunction with foreign exchange problems which rendered it difficult for the Cubans to obtain oil elsewhere) was a recipe for economic disaster unless some other power bailed the Cubans out. The active sponsorship of an anti-Castro invasion force[33] greatly enhanced the Cuban need for arms, while the United States was blocking access to sources over whom it enjoyed influence. As Blasier put it:

> Any one of the Eisenhower Administration's anti-Castro actions might have led to the fall of the Castro government. Castro reasoned, not implausibly, that he was in mortal peril.[34]

[33] Castro apparently learned of this decision in mid-1960. Blasier, *op. cit.* note 27, p. 195.

[34] *loc. cit.*

The way to stabilize himself in this situation was to turn to a rival power. If there had been no other power willing and able to take the place of the United States in these various roles, this American policy might well have been successful. But the Soviet Union of 1960 was not that of 1954. The Soviet Union was not merely more able to take advantage of such opportunities, but more eager to do so as well. The pursuit of peaceful coexistence in the central relationship with the United States gave Khrushchev strong incentives to respond positively, in such situations as the Cuban one, in order to maintain the Soviet Union's revolutionary credentials while accommodating the "class enemy" on European and nuclear issues. This was particularly compelling in the early 1960s, given the growing Chinese ideological challenge from the left. Soviet willingness to become involved in the Caribbean may also have been enhanced by the collapse of the May 1960 Paris Summit, ostensibly over the U-2 affair, and the subsequent rapid deterioration of the Soviet-American relationship. Khrushchev arguably had taken considerable risks both at home and in the international communist movement in embarking on his policy of détente with the United States. The latter's apparent failure to respond substantively may have embittered him and rendered him vulnerable to internal criticism. Open defiance of the United States over Cuba may have gone some distance towards deflecting such criticism and in addition diverted attention away from the increasingly chaotic domestic economic situation.

As it was, when the growing rift between Castro and the United States emerged and when as a result of this Castro's domestic and foreign policies grew increasingly radical, the Soviet Union moved rapidly to meet the needs of the Cuban regime. The first shipment of Soviet arms arrived in July 1960. By mid-November, the State Department was expressing "deep-concern" about the "arms build-up" in Cuba, claiming that the Cubans had built and armed a force ten times the size of Batista's army.

The Soviet Union also apparently promised Cuba a steady supply of oil, whereupon Castro nationalized foreign refineries at the end of June. But it was the cancellation of the sugar quota which was the occasion of the most dramatic Soviet initiative of the year. In the first place, three days after the cancellation of the quota on July 6, Khrushchev extended his "missile rattling" to the Caribbean Basin by noting that Soviet strategic missiles could be used in retaliation against an American intervention on the island. Later in the year (19 December 1960) a Soviet-Cuban communiqué noted "com-

plete" Soviet support in "maintaining Cuban independence against unprovoked aggression".

It was not until the next year, however, that the Soviets bit the bullet and agreed to buy 2.7 million tons of Cuban sugar. It is significant that this decision followed a pledge by China to buy one million tons. It should be seen therefore, at least in part, as a product of Sino-Soviet competition for influence over revolutionary forces in the Third World, a competition which was being waged by the Soviet regime largely to defend its legitimacy both internally and within the broader "anti-imperialism movement".

The momentum of events brought a formal rupture of Cuban-US relations in January 1961 and the Bay of Pigs invasion in April of the same year. The Soviets reacted, somewhat belatedly, to the invasion by threatening to provide Castro with all necessary assistance to repel the aggression, but the incursion was easily repulsed by the Cubans themselves. This was partly as a result of prior Soviet arms transfers, and partly because of President Kennedy's unwillingness to back the invasion force once it got into trouble.

Kennedy's indecisiveness over the Bay of Pigs affair, his poor performance at the Vienna Summit in June 1961, and the US acceptance of the construction of the Berlin Wall in August created the impression in the eyes of the Soviet leadership that the United States was unwilling to assume significant risks in defence of its interests in the Third World and elsewhere. In the terms used above in section II, the basic strategic constraint on Soviet activism in the Third World had weakened. Moreover, the incentives to adventurism were strong at the time, given Khrushchev's now considerable domestic difficulties and the mounting Chinese assault on Soviet revolutionary credentials. Finally, Khrushchev had badly misjudged the impact of his boasting about Soviet strategic nuclear capabilities. The US response at the turn of the decade was to mount the Minuteman and Polaris programmes, with the result that by 1962 the Soviets found themselves falling seriously behind in the strategic nuclear competition with the United States. Although the Soviets had postponed substantial investment in strategic capabilities, they had pushed forward with the development and production of medium- and intermediate-range missiles. One way to redress the growing imbalance at the intercontinental level was to find a missile deployment area from which these shorter-range systems could attain targets in the United States. Thus, strategic considerations reinforced those stemming from domestic

and inter-communist politics and from the Soviet misperception of Kennedy's resolve in providing a rationale for Soviet emplacement of missiles in Cuba.

Khrushchev rapidly found, however, that he had read Kennedy incorrectly. The US Government was adamant in its refusal to accept the emplacement of missiles in Cuba and was capable of preventing the completion of Soviet sites by means of a quarantine on further shipments and, arguably, by destroying them with conventional air power. Given the shortcomings of its force projection capabilities at the time, the only option left to the Soviet Union in the event of such an attack was escalation, either through a strategic nuclear attack on the United States or through the initiation of hostilities in Europe, where the Soviet Union enjoyed conventional superiority. Neither of these options was particularly promising, given US superiority in strategic nuclear weaponry. It was not surprising, therefore, that the Soviet Union backed down by removing the missiles and pledging to deploy no further nuclear systems in Cuba in return for an American pledge not to attack Cuba, something which by then the United States had no intention of doing anyway.

The Soviet Union occasionally tests the limits of this undertaking, as in 1970, when American reconnaissance capabilities detected preparations for a nuclear submarine base at Cienfuegos.[35] On the whole, however, they have abided by the agreement, and when challenged on potential violations, as in the case mentioned above, they have desisted. The agreement issuing from the Cuban Missile Crisis is perhaps the longest standing and most effective regional security arrangement between the two superpowers.

The debacle in Cuba contributed to Khrushchev's demise in 1964. More importantly, for our purposes, it put a rather sudden end to high risk Soviet ventures in the Caribbean Basin and — in conjunction with US belligerence on the Vietnam issue and intervention in the Dominican Republic — in the Third World generally. Khrushchev's successors returned to the caution that had characterized Soviet policy in Latin America in the 1950s. They refused to back Castro's efforts to launch guerrilla struggles elsewhere in the region, preferring to counsel local communists to eschew violence and to pursue instead a peaceful transition to socialism. They openly criticized the various Cuban-backed guerrilla movements

[35] H. Kissinger, *White House Years* (Boston: Little Brown, 1979), pp. 635-52.

that emerged in Venezuela, Central America, and Bolivia for "adventurism", and branded the body of "Castroite" revolutionary theory — and notably the notion that the party should be built around the revolutionary army and that the establishment of the guerrilla column itself was more important than efforts to seek broad support among the masses — on which they were based "unmarxist". In so doing they greatly strained the relationship with Castro himself.

The Soviets presumably followed this line because they felt that the Cuban Revolution was an exception rather than a model, conditions elsewhere in the region not being conducive to successful armed struggle. Moreover, their condemnation of "Castroite" theoretical innovation may have reflected not only actual Soviet understanding of conditions prevailing in Latin America but also concern to maintain their own doctrinal primacy within the "world revolutionary movement". It is plausible to maintain that it was also in part a product of the uncomfortable experience of confrontation with the United States over Cuba, in conditions of strategic and conventional inferiority.

In this context, it is germane to note that the Soviet Union has not yet provided Cuba with any formal security guarantee although Cuba is clearly interested in this. This caution in the Soviet security relationship with Cuba reflects the Soviet Union's desire to maintain its flexibility and to avoid the embarrassment of non-fulfilment of such a commitment, or the dangers of escalation that attempts to honour it might entail. In private conversations, Soviet scholars continue to stress the great danger of escalation associated with Soviet-US conflict over Cuba. The 1962 experience seems to have left a lasting impression despite considerable change in Soviet military capabilities.[36]

Soviet preferences for gradualistic peaceful tactics in Latin America were strengthened late in the decade by the growing influence of the left in Chilean politics and, ultimately, by Allende's victory in the 1970 presidential elections. In diplomacy, the Soviet Union in the late 1960s and early 1970s worked hard to develop diplomatic ties with a broad array of Latin American states, achieving notable success in a number of instances such as Peru in 1968-75.

[36] Conversations in Campinas, Brazil, July 1985.

Many have argued[37] that the counter-revolution in Chile brought with it a reconsideration of the tactics of peaceful struggle and a growing stress on revolutionary violence as a path to socialism. The effect of the Chilean affair on Soviet attitudes is, however, somewhat ambiguous. Some Soviet authors[38] argued that one reason for the coup had been the failure of Allende and his allies to move by "direct action" against the middle class and the army. This position was, however, contested by others who condemned the revolutionary romanticism of the extreme left Movimiento Izchierda Revolucionario (MIR) and argued that careless economic policy and the failure of the Allende regime to honour its promises of respect for private property were unwise, in that they alienated the middle class.[39] Jerry Hough notes that this intense disagreement in a single issue of a journal was highly unusual in Soviet publishing practice.[40]

Soviet leaders and many scholars took pains to stress that important progress had been made in Chile by peaceful means under Allende. Brezhnev in 1976 noted that the fall of the Allende regime should not be taken as a refutation of the tactic of peaceful struggle.[41] Allied parties in Central America continued to eschew in-

---

[37] J. Valenta, "The Soviet Union", in A. Adelman and R. Reading, eds., *Confrontation in the Caribbean Basin* (Pittsburgh: Center for Latin American Studies, 1984), p. 242.

[38] K.I. Maidanik, "Vokrug Urokov Chili" *Latinskaia Amerika* (1974), #5, pp. 119-121.

[39] E.A. Kosarev, "Ekonomika i mirnyi put revolyutsii" *Latinskaya Amerika* (1974), #5, pp. 95, 96, 99-100.

[40] Ramet and Lopez-Alves incorrectly cite Hough in support of their contention that "the general consensus among Soviet observers of the Latin American scene . . . was that recourse to extra-legal means should not have been eschewed" (*op. cit.*, [note 37] p. 348). Hough actually referred to a general consensus of "major outsiders" (i.e. non-specialists in Latin American studies) (*op. cit.*, [note 2] p. 131) and went on to describe at length the lack of consensus on this subject among Latin Americanists. Ramet and Lopez-Alves asserted on the basis of this incorrect citation that: "It is a direct line from this conclusion to a Soviet encouragement of guerrilla activity in Latin America." (*loc. cit.*). This is not only of questionable accuracy, since Soviet Latin Americanists were careful not to generalize for the continent as a whole from the Chilean experience, and since the relative degree of influence enjoyed by "outsiders" in comparison with that of Latin Americanists is unknown. It is also a *non sequitur*, since "extra-legal means", or for that matter armed struggle, are far broader categories than is that of "guerrilla activity". As S. Mikoyan put it: "To examine the armed path solely in terms of the creation of partisan brigades and of the attempt relying solely on their forces to defeat the regular army — this is a vulgarization of revolutionary theory." S. Mikoyan, "Ob Osobennostyakh Revolyutsii v Nikaragua" *Latinskaya Amerika* (1980), #3, pp. 35-6.

[41] C. Blasier, Comment on Valenta's article in Adelman, *op. cit.*, note 37, p 271.

volvement in renascent guerrilla movements, and in so doing lost the initiative to the non-communist radical left; this happened in El Salvador and Nicaragua. The Partido Socialista Nicaraguense (PSN) joined the armed struggle in Nicaragua only in 1977. In the Salvadoran case, the local party embraced the armed struggle in 1980, only after the victory of the Sandinistas in Nicaragua.

Indeed, not much changed in Soviet policy in Latin America in 1973-79. Despite the heightened scholarly effort after 1969 (the year that the Soviet publication *Latinskaya Amerika* was founded), the region remained one of rather low priority in the development of Soviet policy in the Third World; the Soviet Union was preoccupied with events in South-East Asia, the Middle East, and southern and north-eastern Africa. Among the various regions of the Americas, the one which received the least attention in the scholarly literature was Central America. The impression one gets from a survey of the literature during the period is that Soviet analysts just weren't paying much attention to it. The same might of course be said of Western scholars.

3. Nicaragua and the Crisis in Central America

Little had prepared the Soviet Union for the Sandinista victory in Nicaragua. The lack of comment on the subject until success was imminent suggests that the Soviets were taken by surprise. Sergo Mikoyan, the editor of *Latinskaya Amerika* noted in 1980:

> However, the victory of the Sandinista revolution came as a joyous surprise (radostnoi neozhidannosti): even a year before 19 July 1979, hardly anybody could predict it.[42]

Once again, there is little compelling evidence of a significant Soviet role in fomenting or directing this revolutionary process.

The instability in Nicaragua was overwhelmingly local in origin. The principal reasons for the revolution were:

1. the emergence of new social groups (mainly middle and working class) as part of a gradual process of modernization since the 1930s and particularly since the late 1950s, together with the failure to develop governmental structures to draw these groups into the political process. Indeed, the Nicaraguan regime grew more oppressive as pressure from below increased;

[42] S. Mikoyan, "Revolyutsionnoe tvorchestvo prokladyvaet put' k pobede" *Latinskaya Amerika* (1980), #2, p. 5.

2. the destruction or weakening of traditional social institutions as part of the same process, without the development of any substitutes. This left an institutional vacuum, with attendant alienation and frustration;
3. the uneven distribution of the gains of economic growth, with the result that economic development in the 1950s, 1960s, and 1970s actually widened the income gap between rich and poor. This was exacerbated by extremely rapid population growth at the lower end of the income scale;
4. massive corruption, which alienated not only the poor, but also many elements of the private sector of business;
5. the sudden end to economic growth associated with the oil price increases of 1973 and 1979 and the recessions and shrinking markets for Nicaraguan goods that followed. One major political consequence of this stifling of the growth process was that it became impossible to maintain political stability during a period of rapid social change by giving rising social groups a better economic, if not political, deal;
6. a rising tide of nationalism among the educated élite which, given the realities of power in the region, was and is generally expressed as anti-Americanism.

In such conditions, the development of armed groups committed to the destruction of the domestic politico-economic status quo and to a re-ordering of their country's relations with the United States was natural. There seems to be little need to explain it in terms of external involvement.

This is not to say that external forces had no role whatsoever in the Nicaraguan Revolution. Many of the leaders of the Sandinistas had longstanding ties to Cuba, and were inspired by the example of the Cuban Revolution. Although the Cubans remained aloof from what remained of the guerrilla movements in Central America in the early and mid-1970s, the abortive 1978 uprising in Nicaragua rekindled their interest in the region.[43] Though solid evidence is lacking, it would not be surprising if Cuba contributed to some degree to the financing and arming of the Sandinistas in the last stages of their struggle for power. It is generally accepted, however, that the major sources of external assistance to the Nicaraguan revolutionary movement were the sympathetic non-communist states of Panama, Venezuela and Costa Rica.

[43] W. Leogrande, "Cuba", in R. Wesson, ed., *Communism in Central America and the Caribbean* (Stanford: Hoover Institution Press, 1982), pp. 39, 41.

More importantly perhaps, Cuba intervened in 1978 in the internal politics of the Sandinista Front for National Liberation (FSLN), when Castro urged the leaders of the movement's three factions to forget their differences for the moment and to concentrate on the principal enemy, Somoza. On the whole, however, Cuba's role in the revolution was not essential. Several factors account for this Cuban restraint: a lingering fear of possible US retaliation, fear that prominent assistance to the Sandinistas might crystallize both US and regional opposition to the Nicaraguan Revolution, and an awareness, at least from late 1978 onward, that the Sandinistas stood a good chance of succeeding under their own steam.

Even had there been a prominent Cuban role in the crisis, it would not necessarily have followed that this was a product of Soviet policy. In the abstract, it is just as dubious to argue that the Soviet Union "controls" Cuban policy in the region as it is to maintain that Cuba "controls" the various guerrilla movements in Central America, a position apparently assumed a priori by the Kissinger Commission.[44] Obviously, Cuba exercises some influence over the guerrillas as does the Soviet Union over Cuba. It is also true that Cuba's high profile foreign policy in the Third World is possible largely as a result of Soviet economic and military support. But it would make sense, in terms of Castro's own revolutionary commitment and Cuba's own security concerns, for that country to support movements dedicated to the destruction of pro-American regimes in the region and their replacement with regimes friendly to Cuba. Moreover, the quantity and quality of Cuban assistance to regimes (limited military aid, small amounts of credits, and the provision of substantial numbers of medical and technical personnel, and of police and military experts) and movements (limited finance, some provision of weapons and other military and communications equipment, and propaganda) in the region are not such as to create unbearable burdens for Cuba. This is in contrast to their deployment of substantial forces in Africa. The fact that Soviet and Cuban interests in the region coincide, and that they co-operate in the pursuit of them, does not imply that Cuba is in any meaningful sense a "proxy" of the Soviet Union. Maintaining that it does involves neglecting the reasons for anti-American behaviour on the part of Cuba, and the real possibilities of loosening Soviet-Cuban ties.

---

[44] Henry Kissinger, *et. al.*, *The Report of the President's National Bipartisan Commission on Central America* (New York: Macmillan, 1984), p. 107.

This is not to say that this coincidence of interest is not amply exploited by the Soviets, since it provides an opportunity to further anti-American trends in the region without thereby bearing significant risks of the kind which would be associated with direct Soviet involvement. The fact that the Soviets appear to work through the Cubans implies their appreciation of the advantages of access to personnel who are intimately familiar with the region and who blend easily into it. It also suggests two principles motivating their policy in Central America — on the one hand, the Soviets continue to be significantly attracted by opportunities appearing in the "strategic rear" of the United States; but, on the other, they continue to be aware of US sensitivities about direct Soviet involvement and of the risks that are consequently associated with any high profile Soviet activity in this area.

The Soviets greeted the Nicaraguan Revolution and the subsequent dominance of the Sandinista front with considerable pleasure and optimism.[45] The revolution was perceived to be the first significant progress in the Caribbean Basin since the Cuban Revolution. It was seen as a harbinger of better things to come elsewhere in Central America[46] and as evidence of a qualitatively new phase in the Latin American Revolution.[47] It provided a new opportunity to take advantage of US vulnerabilities in the Third World, this time in a region of critical strategic importance to the United States.

It is often noted that one aspect of the Soviet reaction to the Nicaraguan Revolution was an increasing enthusiasm regarding violent revolution in the region, and the rehabilitation in the Soviet literature of figures such as Ché Guevara, previously condemned for ultraleftist adventurism.[48] What is ignored is that this enthusiasm was matched by frequent admonitions that the Nicaraguan experience was unique and that it was dangerous to draw universal conclusions from it concerning the necessity of armed struggle.[49]

---

[45] cf. S. Mikoyan, *op. cit.* (note 42), p. 5; "Nikaragua, Nadezhda Kontinenta", *Latinskaya Amerika* (1979), #4, pp. 221, 224; A. Shul'govskii, "Eksperiment Bol'shoi Istoricheskoi Vazhnosti", *Latinskaya Amerika* (1980) #3, p. 5.

[46] "Nikaragua, Nadezhda Kontinenta" (note 45), p. 221-2.

[47] *Ibid.*, p. 222; R. Arismendi, "Narodnaya Vesna v Nikaragua", *Latinskaya Amerika* (1980), #2, pp. 12, 20; B.I. Koval', "Revolyutsia-Olitel'nyi Istoricheskii Protsess", *Latinskaya Amerika* (1980), #3, p. 12.

[48] See B.I. Koval', *op. cit.* (note 47), pp. 15-6. See also Shafik Khandal, as cited in note 68.

[49] S. Mikoyan, *op. cit.* (note 40), p. 35; Shul'govskii, *op. cit.* (note 45), p. 7, Arismendi, *op. cit.* (note 47), p. 34.

The Soviet embrace of the Nicaraguan Revolution may have reflected not only optimism about the general trend of events within the region itself, but also their appreciation of the failure of the United States to act to prevent it. This may have been interpreted as further evidence of US unwillingness or incapacity to defend its interests in the Third World, and hence as an indication that risks associated with forward Soviet policies there remained low. It was no doubt all the warmer, however, since this was a period of growing difficulties for the Soviet Union in international and domestic affairs.[50] Recent gains in Angola, Mozambique, Ethiopia, South Yemen and Afghanistan were to an increasing degree counterbalanced by growing hostility towards and determination to contain the Soviet Union, on the part of the latter's principal adversaries (for example, the 1978 NATO re-armament decisions, the Sino-Japanese Treaty of the same year, the movement towards normalization of relations between the United States and People's Republic of China, the NATO two-track decision of December 1979, and the apparently growing influence of "reactionary circles" within the American government). As time passed, these unfavourable trends outside the Soviet Bloc were joined by the Polish issue within it. In the meantime, growth inside the Soviet Union continued to falter in the face of increasing rigidities in factor supply and in the process of technical innovation. Events in Central America were to an increasing degree one of the few bright lights in an otherwise darkening landscape.

Just as the Soviet Union of 1960 was not the Soviet Union of 1954, so the Soviet Union of 1979-80 was in a number of ways far more capable of rapid and effective response than it had been two decades previously.[51] Since the Nicaraguan Revolution, the Soviet Union has made a sustained and multi-faceted effort to deepen and consolidate its relations with the new Nicaraguan regime.

The Soviet Union established its first diplomatic mission in Managua in March 1980. The CPSU also moved rapidly to establish an inter-party relationship with the FSLN. Since the establishment of relations, the Soviet Union has provided Nicaragua with a substan-

[50] Brezhnev, in his 1981 overview of the international scene at the 26th Party Congress, referred to the period as turbulent and complex, in distinct contrast to his remarks at the 25th Congress in 1976.

[51] Viz. the sustained growth in Soviet conventional force projection capabilities outlined in S.N. MacFarlane, "Soviet Policy in the Third World: Objectives, Interests, Capabilities, and Constraints", forthcoming as part of a volume on Third World security sponsored by the Wilson Center of the Smithsonian Institution.

tial amount of economic aid, beginning with 20,000 tons of wheat in 1980 and following with $21 million in credits for agricultural and industrial projects. In 1981-2, the Soviets granted Nicaragua a further $110 million in aid and credits and in the latter year agreed to purchase a substantial amount of Nicaraguan agricultural exports. By 1982, moreover, there were some 700 Nicaraguans studying in the Soviet Union; a further 300 scholarships were granted for 1982-3. More recently, the Soviet Union has become a principal source of petroleum products for Nicaragua, on what are apparently concessionary terms. Soviet economic assistance has been accompanied by further credits from other East European countries, totalling some $70 million in 1981, and by Cuban credits and aid valued at $150 million in 1980-2.

Although this level of economic assistance is impressive when compared to previous involvement in Central America, it is minute, for example, in comparison with the Soviet assistance to Cuba (currently running at around $10 million a day), to Vietnam ($3-6 million a day), and even to Ethiopia ($1-3 million a day). The Soviet Union shows no inclination to assume the burdens associated with Nicaragua's reconstruction, and with the growing external debt problem, let alone that of the economic consolidation of the revolution. Indeed, many Soviet writers have specifically recommended caution in the socialization of the means of production in allied Third World states, and advised continued recourse to foreign private direct investment.[52] This suggests that the comments made in Section II with regard to the significance of economic constraints in the elaboration of current Soviet policy in the Third World have specific relevance to Soviet-Nicaraguan relations. What is true of the Soviet Union itself is even truer of those satellite states dependent for their very survival on Soviet assistance (this includes Cuba and many of the Eastern European states currently granting limited assistance to Nicaragua).

Economic assistance was followed by military aid totalling $28 million in Soviet, East German, and Cuban arms transfers in 1981-82. These included T54 and T55 tanks, armoured personnel carriers, heavy artillery, air defence missiles, and large numbers of small arms.[53] This assistance has permitted the expansion of the Nic-

[52] See Mikoyan's recommendation of the 1921-8 Soviet New Economic Policy as a strategy for Nicaragua in "Ob osobennostyakh revolyutsii v Nikaragua i eyo urokakh s tochki zrenii teorii i praktiki osvoboditel'nogo dvizhenii", *Latinskaya Amerika* (1980), #3, pp. 42-43.

[53] The bulk of the preceding figures are taken from J. Valenta, "The Soviet Union", *op. cit.* (note 2), in Wiarda, pp. 217-8.

araguan armed forces to the point where they are by far the largest in Central America. The Sandinista counter-insurgency effort owes its success, moreover, to the mobility and firepower provided by the Eastern Bloc. Such shipments continue. In 1984, East Germany delivered some 800 military trucks, while the Soviet Union recently provided Nicaragua with a number of MI-24 helicopters which have proven very effective in the anti-*contra* campaign. They have been accompanied by limited numbers of Soviet advisers (estimated at around 40-50)[54] and by far larger numbers of Cuban military personnel. The picture then is one of a growing multi-dimensional Soviet relationship with Nicaragua, a relationship that is viewed with considerable alarm in the neighbouring countries of Honduras, Costa Rica, and El Salvador, let alone in the United States.

The insecurity of Nicaragua's neighbours has been further enhanced by Nicaragua's involvement, to varying degrees and at various times, in military actions against neighbouring states. An example of this was Nicaragua's hot pursuit of anti-government guerrillas into Costa Rica and confrontation between Nicaraguan forces and the Costa Rican Civil Guard in the spring of 1985. Nicaragua has also been implicated in the provision of facilities and sanctuary for guerrilla forces operating in El Salvador and has allowed the trans-shipment of arms destined for these guerrillas through Nicaraguan territory (as during the period leading up to the "final offensive" of the FMLN in January 1981).

It is almost certainly the case that, whatever the circumstances, the Nicaraguan Revolution would have brought about an improvement in Soviet-Nicaraguan relations, and a corresponding reduction in the influence of the United States. The Soviet Union desires to expand its ties with Central American states and to undermine the US position in the Caribbean Basin. The Sandinista Front — or at least prominent elements of its leadership — has had from its inception a strong Marxist orientation (as in Humberto Ortega's assertion in 1980 that "Sandinism" and Marxism-Leninism were one and the same thing or Tomas Borge's affirmation that he is a communist), and consequently has had a degree of ideological affinity with the Soviet Union. This Marxist element of the Sandinista world view is complemented by a strong geopolitically and historically based anti-Americanism which has favoured disengagement from the web of US economic and political influence in the country and attempts to balance this influence with ties to other

[54] *Soviet Military Power* (Washington: USGPO, 1985), p. 120.

states. This tendency has been reinforced by a deep concern among the leadership — a concern based on the US intervention in Nicaragua in the 1920s, the American role in placing the first member of the Somoza dynasty in a position to eliminate Sandino himself and subsequently to assume power at the expense of the civilian government in the 1930s, and sustained American sponsorship of the Somoza dictatorship — that the United States would intervene in Nicaragua to prevent or crush the revolution or direct it along more amenable lines.

Indeed, this concern was not so far-fetched. In the last months of Somoza's rule, the United States attempted to set up an Organization of American States (OAS) peacekeeping force which would be introduced into Nicaragua to stabilize the situation there while a compromise solution was worked out by *all* political forces in the country, including the "Somocistas". This initiative foundered owing to lack of enthusiasm, if not active hostility, on the part of the United States' Latin American allies. If anything, Sandinista concern over possible US military action has grown with the passage of time, for reasons noted below. It is natural in this context that the Nicaraguans should have sought to establish security relationships with rivals of the United States. For all of these reasons, US concerns about the broader regional and global implications of the Sandinista seizure of power were well-founded.

But the degree to which the Nicaraguan-American relationship has deteriorated and to which the Soviets have managed to implant themselves in Nicaragua at the expense of the United States was not pre-determined and is to a considerable extent the product of US policy. As in the case of Cuba, US actions have had the effect of driving Nicaragua into the arms of the Soviet Union. Although this is particularly true since the inauguration of the Reagan Administration, many of the actions of the Carter Administration had a similar effect.

When the Sandinistas came to power, they were counselled by Castro to avoid alienating the United States in order to retain access to US markets and assistance.[55] The Nicaraguans took this advice, perhaps in large part because of the monumental task of postwar reconstruction facing them[56], but also because they had not yet

[55] H. Sims, "Revolutionary Nicaragua", in Adelman and Reading, *op. cit.* (note 37), p. 60.

[56] It was estimated that the physical losses during the war amounted to some $1.3 billion, *ibid.*, p. 59.

consolidated their hold on power and were co-operating with a wide array of domestic interests less committed to the process of social transformation than they were. Consequently, the process of land reform applied initially only to properties confiscated from the Somoza family and their leading collaborators. Elsewhere the process was slow. The Sandinista government refrained from taking any significant actions affecting foreign property in the country and they agreed to assume the debts of the previous regime in order to retain access to international financial markets.

Nonetheless, problems in the relationship with the United States appeared relatively quickly, in part as a result of Sandinista support for the revolution in El Salvador, but also as a result of trends to the right in US politics and the deteriorating domestic position of the Carter Administration. Aid to Nicaragua was reduced considerably, was delayed in Congress and, when finally approved, carried a number of conditions which were rather difficult for the Sandinistas to accept.[57]

Upon taking office, the Reagan Administration suspended food aid and credits to Nicaragua, citing the flow of arms from Nicaragua to the Salvadoran guerrillas. It is generally acknowledged that the Nicaraguans responded by cutting the flow of arms to El Salvador, on the assumption that US aid would then be resumed. This action was greeted not by any resumption, but by vague indications that the question would be taken up at some point in the future. Apparently the Reagan Administration's reasoning was that non-resumption would bring further concessions from the Sandinistas. As it was, the United States by responding in this fashion surrendered the use of aid as a basis for leverage on Nicaraguan policy.

Since then, the Administration has steadily increased economic pressure on Nicaragua. The United States has effectively blocked Nicaraguan efforts to deal with its debt and foreign exchange crises through access to international institutions such as the World Bank, the International Monetary Fund (IMF), and the Inter-American Development Bank. Lack of access to new lines of credit has greatly impeded the country's process of development, not only directly, but in its effect on potential private creditors, making it

[57] The final 1980 aid package was $75 million, apparently far less than the Nicaraguan government expected. None of it could be expended on projects involving Cuban participation. Sixty per cent of it had to be expended in the private sector.

imperative that the Nicaraguans seek credits or alternative trading arrangements wherever these may be found. Moreover, their incapacity to meet Nicaragua's energy needs on the private market, in part the result of the foreign exchange crisis, forced the Nicaraguans to seek access to alternative lines of supply.

In the military sphere, the United States has, not surprisingly, refused to provide the Nicaraguan regime with military assistance since the latter came to power. It has also attempted, with considerable success, to prevent Nicaragua from obtaining arms elsewhere in the Western world. The French, for example, three years ago cancelled an agreement to provide the Nicaraguan Armed Forces with trucks and helicopters owing to American pressure. This recalls US action in the face of Guatemalan and Cuban efforts to obtain weapons.

In the meantime, the Nicaraguan need for weaponry grew in the early 1980s as the Reagan Administration began backing efforts to destabilize, and ultimately overthrow, the Sandinista regime. The first official US involvement came in November 1981, when the Reagan Administration sought a $20 million appropriation to support media and paramilitary campaigns against the Nicaraguan Government. Raids launched from Honduras in early 1982 brought the FSLN to declare a state of siege in February 1982. In July of that year, the *contras* launched the first of many large scale incursions into Nicaraguan territory. This campaign has grown gradually over the years, largely owing to US financial and material support, into an expanding sustained guerrilla war.[58]

This process has only been partially impeded by congressional reluctance to fund insurrectionary activities against Nicaragua. It has been accompanied by acts of sabotage against economic targets — the mining of the Port of Corinto and the destruction of oil storage and refining facilities — widely attributed to the CIA.

[58] This is not to say that the sole source of armed opposition to the Nicaraguan Revolution is US policy. No doubt elements of Somoza's National Guard would have attempted to mount a guerrilla war whatever that policy was, and would have found considerable private financial support for such efforts in the United States and elsewhere. Moreover, the intial ineptitude of the Sandinista regime in its dealings with the Miskito Indians contributed substantially to the expansion of the insurgency problem. In their efforts to consolidate their power at the expense of allied and opposition groups in the country, the Sandinista leaders have pushed a number of erstwhile collaborators such as Eden Pastora into the guerrilla opposition. The point is that this problem would not have assumed the dimensions that it has if the *contras* had not benefited from the consistent support of the Reagan Administration.

In addition, the United States has funded and supplied a rapid build-up of the Honduran military and has mounted a substantial military construction programme in Honduras in proximity to the Nicaraguan frontier. These roads, storage depots, and air fields create the infrastructural base necessary for rapid military action against Nicaragua, should such a course be chosen. In the last two years, moreover, the US has mounted land and naval exercises involving thousands of its own personnel, who have been deployed to Honduras, and considerable numbers of ships along the Nicaraguan coasts.

The United States has also engaged in a five-year campaign of hostile rhetoric, focussing on the "Marxist" threat to regional stability emanating from Nicaragua, has financed the political activities of opposition groups within the country and, in the view of many in the region,[59] has procrastinated over, or has actively impeded, regional efforts at conflict resolution such as the Contadora process. This latter position persists despite Nicaraguan offers, such as that of May 1982, to include their relations with the Salvadoran guerrilla movement in the negotiating agenda.[60] In other words, the United States has enhanced the security problem faced by the Sandinistas while at the same time denying them access to Western military assistance, and showing disinterest in negotiations which would resolve the differences separating the United States and Nicaragua. The imperative to search for alternative sources of economic support has been matched by a similar need to seek out other military benefactors.

These US policies have had a number of detrimental effects. By posing a credible and imminent external threat to Nicaragua, they have facilitated the Sandinistas' consolidation of power within the country itself. The 1982 opening of the insurgent campaign, for example, resulted, as noted above, in the declaration of a state of siege, which, *inter alia*, involved the placing of significant limits on the Nicaraguan opposition's freedom of operation within the country. It was also followed by an acceleration of the socialization of Nicaraguan society. The "construction of socialism" was adopted in April 1982 as an official objective of the Sandinista Movement. The Sandinistas, in the context of the rapidly worsening economic situation, also decided at this time to place stringent controls on private commerce while loosening credit and investment constraints on the public sector. These political and economic mea-

[59] Interviews conducted by the author in July 1985, in Campinas, Brazil.
[60] Sims, *op. cit.* (note 55), p. 66.

sures accelerated the flight of political moderates and private capital from the country. In short, American policy resulted in the weakening of the political and economic pluralism that the United States purported to be attempting to foster.

More importantly from our perspective, however, there is a relatively close chronological relationship between US actions and Soviet ones in the two superpowers' relations with Nicaragua. The record suggests that specific US actions have created Nicaraguan needs which the Sandinistas then seek to address by obtaining Eastern Bloc assistance. For example, the Soviet Union and Nicaragua signed their first trade and aid agreement in March 1980, immediately after the United States had attached a number of rather stringent conditions (see above) to an aid package which was considerably smaller than the Sandinistas had sought and which was minute compared to the financial demands of reconstruction after the civil war. The first Soviet food aid came directly after the Reagan Administration had cancelled PL 480 shipments to Nicaragua, upon taking office. Soviet agreement to ship petroleum to Nicaragua in early 1985 followed closely the US trade embargo which promised to complicate even further the Nicaraguan foreign exchange situation. The pattern appears to be one in which the United States unilaterally denies itself leverage which might have a moderating effect on Nicaraguan policy, with the result that the Nicaraguan interest in restraint (whether it be in support for the FMLN in El Salvador or in the evolution of its relationship with the Soviet Union) is weakened. The parallel with the Cuban case in the early 1960s is striking, and the generalization that the United States in part creates and sustains the very phenomena it purports to be responding to — appears to hold here as well.

To return to Soviet policy, the Soviet Union is clearly attracted to the opportunities created by local processes of political and social change and by the counterproductive character of US policies which have been developed to deal with these processes. But it remains significantly constrained in its attempts to respond not only by its economic weakness and its substantial commitments elsewhere, but also by the realities of US power in the region and by the Soviet assessment that the current US administration is more willing to use that power in the East-West competition than was the previous one. This concern is evident in Soviet writing, where early optimism about the process of revolution throughout Central America has been replaced by more measured assessments, and where the early emphasis on revolutionary solidarity has come to be increasingly balanced by a stress that revolutionary movements

and regimes must depend primarily on their own forces.[61] More broadly, Soviet writers seem to be increasingly concerned about the possibility of general war growing out of regional conflict.[62] Soviet statements are careful to limit the degree of their implied commitment to Nicaragua, conspicuously ignoring, for example, the claims of Sandinista leaders to be adhering to Marxism-Leninism, only occasionally referring to Nicaragua as a state of "socialist orientation"[63] and labelling the Nicaraguan Revolution as a "people's democratic" one rather than a socialist one.[64]

In practice, the Soviets have refrained from using Nicaraguan territory for their own military purposes[65] and have limited the categories of weapons transferred to Nicaragua, presumably out of a desire not to provoke precipitate US military action. For example, there were good grounds to suspect that the Soviet Union was preparing to deliver MIG 21 fighters to Nicaragua during the Carter period (a number of Nicaraguans were dispatched to Bulgaria for pilot training on jets) and again in 1982-3, when crated MIG fighters were off-loaded in Cuba with some evidence that they were to be trans-shipped to Nicaragua, while the Nicaraguans were upgrading the Punta Huete military airfield near Managua to handle such aircraft. But when in the latter instance the United States disclosed its knowledge of the impending transfer, and in a number of ways, such as interference with Soviet-Bloc shipping bound for Nicaragua, demonstrated its resolve that it should not occur, the Soviets backed off.[66] Soviet restraint is also evident in the number of Soviet military personnel stationed in Nicaragua.

To summarize, though the Soviets had no significant role in the revolution itself, they quickly recognized the consequent oppor-

---

[61] For example, as early as July 1981, in an article dealing with problems of socio-economic development in revolutionary Nicaragua, no mention was made of Soviet or other external assistance in this process. I. Bulychev, "Uspekki i Problemy Sandinistskoi Revolyutsii" *Latinskaya Amerika* (1981), #7, pp. 26-41.

[62] See MacFarlane, *op. cit.* (note 17), pp. 309-10.

[63] For a discussion of the meaning and significance of this concept, see S.N. MacFarlane, *Superpower Rivalry and Third World Radicalism: The Idea of National Liberation* (London: Croom Helm, 1985), pp. 164-7.

[64] See the Soviet May Day slogans for 1982 (*Pravda*, 11.iv.82).

[65] It is of course unclear whether the Sandinistas would permit them to do so in any case, as both their nationalist commitments and their realistic assessment of probable American responses militate against providing the Soviet Union with extensive base rights.

[66] Contra Ramet and Lopez-Alvez, "Moscow and the Revolutionary Left in Latin America", *Orbis* XXVIII, #2 (summer 1984), p. 356, where it is maintained that the Nicaraguans had received 80 MIG fighters. There is no evidence of any such shipment.

tunity to expand their own influence and to undermine US positions in an area of great perceived strategic significance to the United States. By 1979, they were in a far better position to take advantage of opportunities in the region than they had been in the cases of Guatemala and Cuba, twenty five and twenty years before. The initial Soviet response to the Nicaraguan Revolution was accordingly far less hesitant.

The Sandinistas came to power committed, like their Cuban and Guatemalan predecessors, to deep socio-economic transformation and to discontinuing Nicaragua's previous alignment with the United States in foreign policy. Moreover, a number of the leaders of the movement had an openly avowed Marxist-Leninist orientation in their political and social thought, blamed many of their country's ills on what they perceived to be systematic US interference in Nicaraguan affairs and were dedicated to the spread of their revolution to other countries in Central America. These domestic and international attitudes on the part of the new Nicaraguan regime provided the local conditions for the establishment of friendly ties with the Soviet Union.

That Soviet-Nicaraguan relations have developed and Nicaraguan-American relations have deteriorated to the degree they have is, however, in large part the result of US policies which left the Nicaraguans little choice but to deepen their dependence on Cuba and the Soviet Union. This in turn has had the effect of confirming US suspicions and worsening relations between the two countries still further.

The degree to which the Soviet Union can consolidate its position in Nicaragua at the expense of the United States continues to be constrained by Soviet economic weakness, by the continuing preponderance of US military power in the region, and by the fact that Soviet involvement in regional conflict carries risks of military confrontation and escalation of a kind which the Soviet Union seeks to avoid. The latter consideration gained renewed strength with the election of Ronald Reagan and subsequent increases in US military activity in the region, culminating in the invasion of Grenada (see below). In this context, the Soviet response to regional crisis continues to be cautiously incremental. There is little evidence of any Soviet willingness to challenge US security in the region directly, and the insistence of many scholars that the crisis in the Caribbean is local and North-South, rather than East-West, in character seems sound. This has important policy implications, as shall be seen below.

4. El Salvador

What has been said of Soviet caution with regard to Nicaragua applies with even greater force to Soviet policy towards the war in El Salvador. In contrast to the Nicaraguan case, the United States has assumed a clear political and military commitment to the survival of the Salvadoran government; and hence the risks of direct involvement are even greater.

Again, given what Alexander Dallin referred to as the preferability of "parsimonious explanations of causality"[67] there is little point in attempting to account for revolutionary activity in El Salvador by reference to some external agency. Many of the sources of revolution listed above in reference to Nicaragua are also present here.

The great majority of the population lives very poorly. Economic growth, although comparatively rapid in the 1950s and 1960s, was barely sufficient to keep pace with very rapid population growth. In any event, the process of growth fell victim in the mid and late 1970s, to the unravelling of the Central American economic community, increases in the price of energy and the global recession. Income distribution was massively and increasingly skewed in favour of a very narrow economic élite which, since the late 1930s, had surrendered political power to the military in return for the safeguarding of its privileged position. Corruption was, and is, endemic and intense.

The political system has demonstrated little capacity to reform itself in the absence of revolutionary pressure. Political oppression of opposition groups and the social forces they represented intensified in the 1970s and by 1980 it had attained a level of ferocity extraordinary even by regional standards. Democratic processes, when they operated at all, were massively and systematically abused. New educated élites were kept from meaningful participation and bore the brunt of regime brutality.

Mass privation, élite frustration, and systematic oppression provide the basic ingredients for a revolutionary challenge to the status quo. In the mid and late 1970s, increasing numbers of young intellectuals responded to this situation by taking to the hills and providing the raw material for a growing guerrilla movement. As the regime steadily alienated ever wider sections of the political

---

[67] A. Dallin, "The Domestic Sources of Soviet Foreign Policy", in S. Bialer, *The Domestic Context of Soviet Foreign Policy* (Boulder, Colo.: Westview, 1981), p. 356.

spectrum, including a significant portion of Napoleon Duarte's Christian Democratic Party, the base of support for the guerrillas broadened dramatically. This process was only partially checked in the late 1970s by the 1979 coup and the willingness of the subsequent junta — under US pressure, but also reflecting the commitments of reformist groups within the military — to embark on a process of substantial economic and political reform. The position of moderates and reformers in the junta was, however, steadily eroded by more conservative elements within the military leadership. The growing influence of the latter, in addition to the distractions of the war and the assassination of leading officials associated with the process of reform, has considerably delayed, if it has not actually reversed, the process. This deterioration, in the eyes of many Salvadorans, effectively foreclosed the possibility of peaceful adaptation to pressure from below.

As in the case of Nicaragua, the position of the Salvadoran Communist Party during the 1970s was to oppose armed struggle, with the result that the party's influence over the guerrilla movement was, and is, limited. This position, moreover, divided the party itself, as party officials such as Caetano Carpio, impatient with the gradualist peaceful approach of the leadership, broke with it in order to form guerrilla groups. There is good reason to believe that this attitude of the party was approved of by, if it did not originate with, the party's Soviet mentors.

As noted earlier, in the aftermath of the success of the Nicaraguan Revolution, the party shifted its position to embrace armed struggle as the only promising tactic for the Salvadoran Revolution. The fact that this shift was revealed in articles by the party secretary, Shafik Khandal, in *Kommunist and Latinskaya Amerika*[68], again suggests the backing of the CPSU. There was, however, good reason for the party to re-orient itself in any case, given

1. the foreclosure of gradualist options as oppression intensified in early 1980;
2. the growing success of the guerrilla movement, not only in the field, but in broadening its ties to more moderate opposition groups;
3. the party's steady loss of ground owing to its opposition to violent revolution.

[68] "Salvador: Edinstvo Revolyutsionnykh Sil", *Latinskaya Amerika* (1980), #7, p. 83; S. Khandal', "Na Puti K Svobode", *Kommunist* (1980), #17, pp. 96-7, 101, 103.

Since 1980, the Soviet line on El Salvador has been one of sympathy for and solidarity with the guerrilla movement. Moreover, it is reasonably clear that in the initial days of optimism, prior to the ill-fated "final offensive" of January 1981, the Soviets assisted the Salvadoran guerrillas to obtain stocks of American light weaponry held by the Vietnamese and Ethiopians.[69] Meanwhile, Fidel Castro, presumably with Soviet approval, brought the leaders of the various guerrilla factions together in an attempt to get them to bury their differences during what the Cubans and Soviets apparently believed was the final stage of the war. The result of his mediation was the formation of a rather shaky united front.

Since the failure of the offensive, and in the context of an increasingly clear US commitment to prevent a guerrilla seizure of power and the Americans' partial success in producing a more or less legitimate and stable Salvadoran government under Napoleon Duarte, Soviet optimism concerning El Salvador has waned. Since 1981 there has been very little solid evidence of a significant Soviet role in the provision of finance and arms to the FMLN or its various component parts. This accounts for the brevity of this discussion.

Instead, it appears that the principal sources of external assistance to the FMLN have been the Nicaraguans and the Cubans.[70] Soviet policy vis-à-vis the Salvadoran Revolution in this sense conforms to the preference mentioned above, to rely on local actors whose interests coincide with those of the Soviet Union and who are committed to fuelling instability in the region. Once again it reflects an unwillingness to assume the risks and costs associated with more direct involvement. It seems reasonable to conclude, therefore, that the Salvadoran problem is one of indigenous unrest fuelled to a degree by other local actors who support regional revolutionary transformation and are deeply alienated from the United States, rather than — in any immediate sense — one of "Soviet expansionism". As such, its solution, from the US point of view, lies more in the recasting of regional policy than in tilting at Soviet windmills.

---

[69] See J. Valenta and V. Valenta "Soviet Strategy and Policy in the Caribbean Basin", in Wiarda (op. cit. note 2), p. 230.

[70] Unless one counts the substantial and inadvertent US supply of weapons to the guerrillas via the Salvadoran Army.

5. Grenada

In some respects, the great differences between the political and cultural traditions of the Spanish-speaking states of Central America and the Caribbean on the one hand, and the English-speaking Caribbean states on the other, call in question the wisdom of including the Grenada affair in this study. But the geopolitical factors influencing Soviet (and American) policy towards Grenada are broadly similar to those affecting the superpowers' behaviour in the other cases considered here. And, indeed, the response of the Soviet Union and the United States to the emergence of a radical leftist regime in this quite different political environment resembles closely their behaviour in the cases discussed earlier. From a methodological perspective, moreover, this case is particularly illuminating, since researchers have access to a large body of primary source material on the ideological predispositions and internal workings of the New Jewel Movement, and on Grenadian relations with both Cuba and the Soviet Union.

As in the other cases, the emergence of the Bishop regime was largely a response to domestic political and economic crisis. Grenadian politics prior to and in the aftermath of independence were dominated by Eric Matthew Gairy. Gairy's initial political success rested on the support of a broadly based rural trade union movement. However, returning to power in 1967 after five years in opposition, he began to distance himself from his working class base, using the patronage powers of his office to enrich himself and to consolidate his support among the middle class of entrepreneurs and bureaucrats. Identifying himself to an increasing degree with domestic and international business, he enacted labour legislation effectively emasculating his former base of support, the trade union movement.

In order to retain power in the face of a growing opposition, he formed and relied to an increasing degree on a special police force, the "mongoose gang", which mounted a systematic campaign of intimidation and occasional assassination against opposition groups. With the passage of the time, Gairy displayed increasing evidence of personal instability and megalomania. His obsession with unidentified flying objects and his attempt to convince the United Nations to form an agency the purpose of which would be to communicate with extraterrestrial beings are perhaps evidence of the former. His equation of opposition to his rule with the rejection of God's wisdom provides an example of the latter.

In the meantime, partly owing to the incompetence, neglect and corruption of the incumbent regime, but also as a result of the 1973-4 oil crisis and subsequent global recession, the economy entered a period of extended stagnation and decline. Public utilities atrophied, infrastructure decayed, illiteracy and infant mortality rates rose and land seized from opponents of the regime stood idle. Unemployment by 1979 reached 49 per cent, with a rate of 80 per cent among persons under 23 years of age.[71] Economic decay brought with it growing middle class as well as peasant and worker discontent.

Attempts to express dissatisfaction by constitutional means were met with increasingly severe repression. Anti-labour legislation was extended in 1977-8, including strike bans which covered a substantial portion of the work force. Although the People's Alliance Opposition made an impressive showing in the last election of the Gairy era, Parliament was in fact ignored by Gairy while opposition politicians were increasingly the target of assassination.

The principal political effect of these trends was that:

> By early 1979, Gairy had united the bulk of the population against him, notwithstanding barriers of colour and class. Morever, a radical alternative to electoral change grew increasingly acceptable to many. The inevitable end was in sight.[72]

In tandem with this process of social, economic and political decay and the gradual discrediting of traditional political institutions and mainstream political forces in Grenada, there arose a dynamic radical force which provided an alternative to the status quo. This was the New Jewel Movement (NJM).

The institutional roots of the NJM lie in a regional gathering of socialist radicals on Rat Island, off St. Lucia, in 1970. Disillusioned to varying degrees with existing political and social arrangements in the area, and with Black Power as the major political and cultural critique of these arrangements in the late 1960s, those at the

---

[71] T. Thorndike, *Grenada: Politics, Economics and Society* (London: Frances Pinter (Publishers), 1985), p. 48. Thorndike provides in this work an illuminating, though somewhat "engagé", account of the political evolution of Grenada. For the leadup to the 1979 coup, see in particular Chapters 2, 3, and 4.

[72] *ibid.*, p. 53

meeting sought consciously to assess alternatives to what they perceived to be the deepening dependency of the English Caribbean in the world capitalist economy and the cul-de-sac into which this economic and, consequently, political dependency had drawn their societies. They were strongly influenced in this exercise by theories of non-capitalist development elaborated by Soviet scholars such as Rostislav Ul'yanovsky.[73] In this sense, the Soviet Union may be said to have exercised a basic ideological influence on the NJM, though as Thorndike points out, there was not much ideological rigour evident at the meeting on Rat Island, and certainly no "grand strategy" for the socialization of the Caribbean states.[74] Instead, the approach was eclectic and experimental.

The meeting's participants decided that they should form socialist discussion groups in their home islands. When Maurice Bishop returned to Grenada, he accordingly founded a forum for discussion as a basis for subsequent political organization. This lasted a year, but was superceded by a mass organization devoted to political action rather than theoretical discussion, the Movement for the Advancement of Community Effort (MACE). It merged in turn with a middle class opposition grouping, the St. George's Committee of Concerned Citizens, to form the Movement for Assemblies of the Peoples (MAP). This in turn merged in 1973 with a rural organization, the Joint Endeavour for Welfare, Education, and Liberation (JEWEL), to form the New Jewel Movement. The Movement thus drew from a wide range of socio-economic groups opposed to Gairyism. Given this eclectic background, it is not surprising that, although the Movement was radically socialist in orientation, it was not Marxist-Leninist either in terms of organizational structure or worldview.

It was in the context of severe repression by the Gairy Administration that the NJM began to tighten up its organizational structure and to develop a more clearly Marxist body of doctrine. A Political

---

[73] Viz. R. Ul'yanovsky, *Socialism and the Newly Independent Countries* (Moscow: Progress, 1974). For the influence of Soviet theories of socio-economic and political development in the Third World on the development of Caribbean Marxism, see Thorndike, *op. cit.* (note 71), pp. 19-24. For a brief discussion by Maurice Bishop of non-capitalist development during the "national democratic stage", see M. Bishop, "We'll Always Choose to Stand Up", in *Forward Ever! Three Years of the Grenadian Revolution: Speeches of Maurice Bishop* (Sydney: Pathfinder, 1982), pp. 35-38. The similarity with the Soviet concept of "national democracy", elaborated in 1960 at the Conference of Communist and Workers Parties, is striking.

[74] *ibid.*, p. 24

Bureau was established to administer the party's affairs in September 1973. According to interviews conducted by Thorndike, the party leadership at this time embraced "scientific socialism" as a body of analytical principles and "non-capitalism development" as a strategy for liberation.[75] In April 1974, the NJM decided to adopt the Leninist concept of the "vanguard party" focussing on the creation of a narrow group of dedicated professional revolutionaries. In 1975, the party officially adopted Marxism-Leninism, losing a number of prominent moderates as a result. Although this decision was not publicized, it was none the less rather widely known, as it was given ample publicity in a newspaper founded by one of the more prominent defectors, George Brizan.

In short, although there was no known direct or indirect Soviet involvement in either the decaying political situation in the country or in the creation and radicalization of the NJM, Soviet principles of socio-economic development had an important influence in the formulation of the NJM's programme[76], while the Soviet model of party organization was clearly adopted (though never particularly successfully implemented) by the movement.[77] The NJM saw itself as a Marxist-Leninist party in the Soviet tradition well before the 1979 revolution. If anything, this self-image grew stronger in its aftermath. Ideological borrowing, however, does not imply political influence.

That said, in its attitude towards the outside world, the NJM rather consistently displayed considerable sympathy towards Cuba, Nicaragua, and the socialist camp, and sought rather rapidly to establish relations with these states.[78] Moreover, the NJM regime consciously risked alienating the United States in pursuing this track of policy.[79] And, indeed, Grenadian commentary on the

---

[75] Thorndike, *op. cit.* (note 71), pp. 48-9.

[76] For a mature version of this programme, which displays strong influence of Soviet notions of national democratic development in states of socialist orientation, see Maurice Bishop, "Line of March for the Party" (September 1982), as reprinted in Paul Seabury and Walter A. McDougall, eds., *The Grenada Papers* (San Francisco: ICS Press, 1984), pp. 63-6, 74-6.

[77] For the structure and role of the party in NJM doctrine, see *ibid.*, pp. 63, 73, 79, 81-87.

[78] Viz. Bishop's comments on Cuba in his speech to the Non-aligned Movement of 6 September, 1979, "Imperialism Is Not Invincible", as reprinted in *Forward Ever*, *op. cit.*, (note 73) p. 94; and his expressions of solidarity with the Sandinista Revolution in Forward Ever" (13 March 1980), in *ibid.*, p. 112.

[79] Viz. Maurice Bishop's comments on US Ambassador Ortiz's warning that the US would disapprove of any attempt to open relations with Cuba, in "Imperialism Is Not Invincible", *op. cit.*, (note 73), p. 96.

Western powers suggested a desire to dissociate the country from the American and European economic domination of the region and a basic lack of sympathy for the main lines of American policy in the Caribbean Basin. It is reasonable to assume that this refocusing of Grenadian foreign policy away from the country's traditional friends reflected not only a pragmatic desire to balance US preponderance in the region through ties to other states, but also a deep sense of grievance over purported foreign economic exploitation, and a genuine sense of solidarity with other components of what was perceived to be a global movement of struggle against imperialism and for national liberation.

Grenada is perhaps the clearest case considered here of *initial* deeply rooted hostility to the United States and ideological affinity with the socialist camp. That said, the Grenadian leadership also realized that there were solid pragmatic grounds for seeking to establish a good working relationship with the United States. Despite their antipathy towards "American imperialism", public statements of the NJM regime in the earliest stages of its rule are almost devoid of explicit criticism of the US. When reference was made to such issues as imperialism, oppression and dependency, these tended to be abstract, rather than pointed at any specific state.[80] This presumably reflected the leadership's concern to avoid provoking the United States into reprisals. It is also resulted from the considerable economic problems faced by the NJM and a consequent desire for economic assistance. This suggests that here, as elsewhere, the United States possessed considerable leverage over Grenadian foreign policy.

The United States, however, rebuffed early overtures on the part of Grenada. US Ambassador Ortiz was dispatched to Grenada from his base in Barbados on the 23rd March, immediately after the revolution, to assess the situation. In his meetings with Grenadian leaders, he pointed out the weakness of the country's foreign exchange position and warned against policies which might discourage tourism, noting the Jamaican experience under Manley. He stressed, as noted above, that the United States would view with disfavour any improvement in Grenadian ties with Cuba. He then responded to an early Grenadian request for economic assistance by offering $5,000. Somewhat later, the United States refused to accept the credentials of Dessima Williams, the Grenadian Ambassador-designate to Washington.

---

[80] Viz., for example, "Imperialism Is Not Invincible", *op. cit.* (note 73), *passim.*, and in particular pp. 88, 89.

Later still, in 1980, the Americans attempted to block OAS assistance to Grenada in the aftermath of serious flooding. They also prevented the extension of United States Agency for International Development (USAID) relief funds, disbursed through the Caribbean Development Bank, to Grenada. These clear demonstrations on the part of the Carter Administration of its disapproval of the new regime deepened Grenadian concerns over American intentions, while arousing further innate Grenadian hostility towards the United States. That the Grenadians were disappointed and offended by these American actions was evident in later comments of Maurice Bishop:

> The truth is that from the earliest days of the revolution, we had problems with the Americans . . . In the first weeks of the revolution, in return for a promise of $5,000 aid, their Ambassador Ortiz tried to dictate to us what our policies must be and in particular was bold enough to warn us against developing "close ties" with Cuba. Naturally, we gave him the answer that we were not for sale and that our internal and international policies were entirely a sovereign matter for us, not subject to any outside negotiation or dictation . . . The Americans also refused to accredit our permanent representative to the OAS as ambassador to Washington.[81]

Grenadian attitudes towards the United States hardened further in 1979-80 as a result of an attempted coup and repeated bombings and shooting incidents apparently aimed at destabilizing the regime. These were attributed by the Grenadian regime to exiles grouped around ex-prime minister Gairy, operating from bases in the United States with the support of the CIA.[82]

Although the degree of US involvement during the Carter Administration in this campaign of destabilization is unclear, it appears that the US Government made little effort to terminate such activities on its soil. Moreover, the refusal of the United States to

[81] "We'll Always Choose to Stand Up", in *op cit.* (note 73), p. 49. See also Bishop's comments on US denial of disaster assistance and attempts to block multilateral assistance in *ibid.*, p. 50.

[82] *ibid.*, p. 49.

extradite Gairy to face charges of conspiracy to murder and attempted murder did nothing to calm Grenadian suspicions.[83]

It may well have been that Grenada would have moved under any circumstances to establish broad ties with the socialist community, and notably Cuba and the Soviet Union. But American hostility to the new regime, and the insecurities which American policy nurtured, could only have accelerated such a trend. Conversely, it is legitimate at least to ask, whether a more constructive American approach to the regime might not have slowed both the domestic radicalization of Grenadian social and economic policy and the Grenadian rapprochement with states whose influence in the region the United States has consistently sought to minimize. It is simply not good policy to attempt to dictate terms to radical Third World movements the leaders of which are prone to anti-Western attitudes, who harbour intense resentments of what they perceive to be a legacy of exploitation and domination by the Western Powers, and who are aware of the possibility of support from, and possess considerable affinities with, the international rivals of the United States.

The American position hardened further with the inauguration of President Reagan, and this despite a series of friendly overtures from Grenada. The United States International Communications Agency rapidly unleashed a media barrage against the Grenadian regime and enlisted in its efforts a number of prominent regional newspapers.[84] The CIA, meanwhile, embarked on a more substantial programme of political destabilization, but this was cut short by order of the Senate Intelligence Committee in July 1981.

The principal levers employed by the Reagan Administration, however, were again economic. In particular, the United States opposed Grenada's major development project, the Point Salines International Airport. Like many Caribbean Islands, Grenada was to a considerable degree dependent on tourist revenue as a source of foreign exchange and aware of the potential development gains associated with the expansion of the tourist trade, particularly if the industry were structured in such a way that a substantial portion of the profits stayed within the country. Grenada was seriously hampered, in its attempts to realize the potential of the tourist

[83] At least one observer maintains, though without reference to documentary evidence, that these activities did benefit from the support of official agencies of the US government. Thorndike, *op. cit.* (note 71), p. 122.

[84] Thorndike, *op. cit.* (note 71), p. 123.

industry, by the inadequacy of the Pearls' Airport, which could not handle larger jet aircraft. The Point Salines project was designed to rectify this situation, but carried a substantial price tag (the initial estimate being around $70 million). The Grenadians approached a wide array of states and multilateral institutions for assistance in financing the project.

The United States, however, fearful that the airport would be used as a base or landing facility for Soviet military aircraft, opposed the project, and was successful in seriously limiting Western participation in its finance. By contrast, Cuba in particular was willing to assist to whatever extent possible and necessary. Given Grenadian resolve to proceed, Western reluctance to provide assistance and Cuban willingness to participate, it was not surprising that the project increasingly took on the character of a Cuban affair.[85] This in turn strengthened American concern further.

Economic pressure was accompanied by limited use of military instruments. In August 1981, for example, the United States held substantial manoeuvres in the eastern Caribbean, involving air, naval and amphibious units. It is thus not only in terms of ideological affinity, but also in the context of considerable American hostility and mounting political, economic and military pressure that the evolving Soviet relationship with Grenada should be examined.

The Soviet response to the Grenadian Revolution was initially cautious and circumspect, for a number of reasons: unfamiliarity with the NJM coupled with a history of having "been burnt quite often . . . by giving support to governments which have either squandered that support, or turned around and become agents of imperialism, or lost power"[86], and perhaps a fear of provoking a hostile US response to the NJM regime in conditions where the fulfilment of security commitments would be difficult. Moreover, as Jacobs noted in his assessment of Soviet-Grenadian relations, "the core of the matter is that they regard Grenada as a small distant country".[87]

---

[85] This is not to say that there was no significant Western participation. The British electronics firm Plessey, for example, contracted to provide the airport's radar and navigational aids systems, while much of the airport equipment was purchased from Japanese firms.

[86] R. Jacobs, "Letter of the Grenadian Ambassador" (11 July, 1983), in Seabury and McDougall, *op. cit.* (note 76), pp. 200-1.

[87] *Ibid.*, p. 200.

There was little initial commentary on the establishment of revolutionary power in the party, academic and military press. In clear contrast to the Nicaraguan case, the Soviet Union failed to recognize the regime until October 1979, six months after the revolution. That relations were opened at all apparently had a great deal to do with Cuban support of Grenadian overtures, rather than with any conspicuous Soviet enthusiasm for ties with the new regime.[88] The record of interstate and interparty relations suggests, as Shearman notes, that it was Grenada that wooed a reluctant Soviet Union, rather than vice versa. The Soviet response, in Jacobs' words, was "maddeningly slow".[89]

The first official Grenadian delegation visited the Soviet Union in May 1980, where they met with Boris Ponomarev, the head of the CPSU Central Committee International Department. This was followed by the signature of a bilateral trade agreement in June 1980, and of a limited agreement in military aid in July of the same year.[90]

As the Soviets developed greater knowledge of and confidence in their Grenadian suitors, the relationship broadened. In a 1981 protocol, the two governments agreed to a further arms transfer valued at 5 million roubles. The first major Grenadian governmental delegation was dispatched to the Soviet Union in July 1982. At that time the two sides signed an interparty agreement, suggesting a growing Soviet recognition of the credentials of the Grenadian Revolution and a limited Soviet commitment to deepening it.[91]

They also agreed on additional cooperation in matters of trade, technology, planning and culture. There was at this time a further arms agreement, this one envisaging the supply of a further 10 million roubles of material. By 1983, the Soviets were apparently sufficiently happy about the course of events in Grenada that they were willing in private conversation to acknowledge the NJM as a communist party and Grenada itself to be a "state of socialist orientation".[92]

---

[88] *Ibid.*, p. 201. On this point, see also P. Shearman, "The Soviet Union and Grenada Under the New Jewel Movement", *International Affairs* LXI, #4 (Winter 1985/86).

[89] Jacobs, *op. cit.* (note 86), p. 201.

[90] The agreement envisaged the delivery "without charge" of "special and other equipment" of a value of 4 million roubles. Shearman, *op. cit.* (note 88).

[91] For the text of the agreement, see Seabury and McDougall, *op. cit.* (note 76), pp. 45-6.

[92] Jacobs, *op. cit.* (note 86), pp. 198-9.

In this instance too, it is clear, therefore, that increasing American pressure on a radical regime in the region was accompanied by a deepening relationship between the regional actor and the Soviet Union. The picture is again one of radical responses to local problems combining with American policy to create opportunities for Soviet penetration.

The latter in turn was the cause of a dramatic heightening of American hostility towards Grenada. In February and March of 1983, the Reagan Administration claimed that Grenada was being turned into a Soviet base, that the Point Salines airport was intended for use by Soviet aircraft, and that Grenada was being transformed by massive arms transfers into a catalyst for instability and revolution throughout the region.

It was in the context of this escalating rhetoric and in a climate of growing challenge to his leadership by hardliners such as Bernard Coard that Bishop made his final overture to the United States. In June 1983, he visited Washington and offered to resolve differences between the two countries through diplomatic channels. The Reagan Administration rebuffed his initiative. Indeed, no official higher that Judge Clark, then National Security Advisor, would agree to meet with him. It is reasonable to suppose that this refusal of the United States to deal with Bishop weakened the moderate faction within the Grenadian leadership, thereby contributing to the radicalization of the regime. This process culminated in the October coup d'état which removed Bishop from power, and ultimately in the civil disturbances which provided the justification for United States intervention.

In assessing the threat to United States security posed by the Soviet-Grenadian relationship, it is useful to examine three issues: the quantity of Soviet military assistance to Grenada; the nature of the Soviet-Grenadian military relationship; and the degree of Soviet commitment to Grenada. With regard to the first, it has been argued that the quantity of Soviet assistance to Grenada was well beyond that necessary for Grenadian security and thus suggested Soviet support for Grenadian "export of revolution" to other states in the Eastern Caribbean. Total Soviet military assistance to Grenada amounted to some twenty million roubles worth of equipment. An examination of the various arms transfer agreements indicates that Soviet assistance was made up in the main of small arms (7.62 mm rifles and ammunition, 76 mm guns, 57 mm anti-

tank weapons and ammunition, and so on). The same is true of arms transfers between Grenada and other communist states.[93] Grenadian military planning called for the creation of an armed force of some 4 regular and 14 reserve battalions, a force much larger than any known hitherto in the region. The Soviet and allied military assistance programmes together would have permitted substantial progress towards this objective. In this sense, the Grenadian military build-up constituted a potentially significant threat to other island states and was so seen by political figures such as Eugenia Charles of Dominica.

This suggests, superficially, offensive intent on the part of Grenada. But the principal perceived threat to Grenadian security (a perception which, it turned out, was not altogether unreasonable) was the major military power in the region, the United States. Seen in this context, the Grenadian build-up does not appear disproportionate to the requirements of regime and national security.

Moreover, there is a little evidence in the captured documents to suggest that the Grenadians, in conjunction with the Soviet Union and Cuba, contemplated the use of the weapons for the "export of revolution". Indeed, the documents display considerable awareness on the part of the leadership that actions of this sort carried a substantial risk of US counteraction. The limited interest, displayed in the documents, in the stimulation of instability elsewhere, appears to have been motivated not so much out of a principled commitment to the export of revolution as it was by the desire to prove Grenada's utility to the Soviet Union and thereby to enhance the Soviet perception of Grenada's international significance. Finally, one must ask how these designs, even if they were serious, would have been implemented, as the Soviet Union and its allies failed to transfer to Grenada the transport and logistical capabilities necessary to carry them out. The Soviet Union displayed restraint not just in the categories of weapons transferred, but in their apparent failure to seek substantial military facilities in Grenada.

In ideological terms, while their apparent recognition of the socialist character of Grenada's orientation and the communist status of the NJM are suggestive of a certain degree of optimism concerning the revolutionary process in Grenada, it bears stressing that these statements were private. In public, Soviet commentators paid little

[93] See, for example, the "Agreement Between Grenada and North Korea" (15 April 1983), in Seabury and McDougall, *op. cit.* (note 76), pp. 47-9.

attention to Grenadian affairs in contrast to their interest in Nicaragua, and, when speaking of them, avoided such explicit embraces of Grenada. To cite an example, one of the few articles in *Latinskaya Amerika* dealing with the Grenadian question during Bishop's tenure in office referred to Grenada not as a state of socialist orientation, but as a state undergoing a "democratic anti-imperialist revolution".[94] The reason for this is that in Soviet eyes, such terminology carries with it a degree of economic and military commitment, given the purported irreversibility of the historical process. Jacobs, in his July 1983 letter, notes his suspicion that the Soviet Union was unwilling to undertake such commitments, in part out of a fear of provoking the United States and in part out of relative indifference towards this "small distant country".[95] This diffidence in theory was reflected in Soviet diplomatic practice. Jacobs noted with some frustration that Grenada was not treated as a part of the "inner circle" of the socialist community, while Grenadian representatives received treatment in the Soviet Union distinctly inferior to that accorded to representatives of other allied regimes, such as that of Nicaragua.[96]

Soviet-Grenadian economic agreements display a Soviet unwillingness to underwrite Grenada's economic development. The Soviet failure to sign a treaty of friendship and mutual assistance, as in the case of Cuba, suggests that the parameters of Soviet willingness to assume risks in its relationship with Caribbean states were rather narrow. This is also suggested by the Soviet insistence that its military aid be channelled through Cuba.[97] The risk averse character of Soviet policy was confirmed in the Soviet response to the US invasion of Grenada, in which the rhetoric flowed with abandon,

---

[94] A. Fetisov, "Trudnosti i Nadezhdy Grenady", *Latinskaya Amerika* (1981), #1, p. 67.

[95] Jacobs, *op. cit.* (note 86), p. 200.

[96] *Ibid.*, p. 200.

[97] Although this suggests once again the utility of the USSR's Cuban connection in the implementation of Soviet policy in the region, it is not intended to give the impression here that Cuba acted as a Soviet "proxy" in the relationship with Grenada. It was, after all, Castro who first embraced the NJM regime and who assisted the Grenadians in the development of a relationship with the Soviet Union. Later events in Grenada displayed a certain degree of tension between the Soviet Union and Cuba. There is some indication that the Soviet Union favoured the Coard faction within the NJM and was not particularly unhappy about the unseating of Bishop in the fall of 1983. Castro, by contrast, adamantly condemned the coup and the subsequent murder of Bishop. This suggests once again that the conventional image of Cuba as a compliant tool of the Soviets in the region should be re-examined.

but where substantive Soviet action was negligible. If anything, the US action in Grenada served to confirm and strengthen Soviet caution in the region.

To summarize, the Grenadian experience is consistent with the general pattern of Soviet responsiveness to opportunities created by local instability and American hostility to radical political and social change in the region. The Soviet response was, however, clearly constrained by asymmetries in the superpowers' levels of interest in regional affairs, by asymmetries in the regional military balance, by the relative insignificance of Grenada in regional politics and, arguably, by the Soviet domestic economic situation.

IV.

CONCLUSION

Several conclusions with regard to Soviet policy emerge from this analysis. First, the Soviet Union over the period under consideration has rather steadily developed its capacity to respond to opportunities in the Caribbean region. Moreover, Soviet perceptions of US strategic interests have developed in such a way that it now views the Caribbean Basin as an area of great interest to the United States. Hence, for reasons presented in Section II, the Soviet Union has a significant derivative interest in the region. The cases considered above demonstrate, moreover, that over the past three decades the Soviet Union has greatly deepened its involvement in regional affairs. It displays considerably greater confidence and resolve today than it did thirty years ago. The dimensions of, if you will, the Soviet challenge in the Caribbean Basin have grown. This justifies concern.

There are, however, several important reservations to this general conclusion.

First, although the Soviet Union has become increasingly able to address the military needs of its clients in the region, its current economic weakness greatly impedes any functional diversification and consolidation of Soviet relations with client left-wing regimes. The massive economic commitment to Cuba adds to this difficulty, in that it absorbs resources which might otherwise be available to other revolutionary actors, and in that the cost of this renders Soviet decision-makers reluctant to assume any further similar commitments.

Second, this trend of growing Soviet activity in the region is not linear. Soviet willingness to assume economic burdens and military risks apparently peaked in 1960-2, but dropped dramatically in the aftermath of the Cuban Missile Crisis and the demise of Khrushchev, and has never approached the 1962 level since. Soviet enthusiasm for, and willingness to support, revolutionary activity rose again after the Nicaraguan Revolution, but recently the Soviets have become more circumspect. Both of these retrenchments may have been largely determined by domestic developments such as the succession crises of 1964-5 and of 1981-5, and the economic difficulties of the two periods, which apparently favoured a reorientation of policy towards domestic issues. They may also have reflected Soviet preoccupation with events elsewhere such as the

Middle East and Vietnam. But it is reasonable to assume that they were also responses to demonstrations of resolve on the part of the Kennedy, Johnson, and Reagan Administrations. In other words, although the growing Soviet challenge to US interests in this region and in other areas of the Third World may be a more or less secular outgrowth of the Soviet Union's rise to global military power and its increasing "operational confidence" in the Third World, this challenge nonetheless remains responsive to American policy.

To judge from the cases considered here (and with the obvious exception of the Cuban Missile Crisis), Soviet policy in the Caribbean Basin is cautiously incremental and averse to taking risks.[98] The potential dangers of confrontation with the United States in an area which the latter deems to be of vital interest, in which it enjoys a considerable conventional military advantage and where it has repeatedly demonstrated its willingness to deploy military force in defence of these interests, outweigh the admittedly considerable gains which the Soviet Union believes would follow from a weakening of the American position in the Caribbean Basin and a significant increase in the Soviet military presence there. The Soviet Union appears, instead, to be content to wait upon regional events the trend of which is judged in any case to be corrosive of American interests in the long run. In this context, the currently popular maxim[99] that the Soviet Union recognizes no legitimate spheres of influence and evinces a desire to supplant the US globally deserves comment. The issue of whether the Soviet Union does or does not recognize the "legitimacy" of US spheres of influence is basically irrelevant in the context of policy-making. For that matter, our recognition of the legitimacy of the Soviet spheres of influences in Eastern Europe may also be called in question. But, in fact, each superpower tempers any challenge to the other's control of its spheres of influence because the risk of fundamental direct challenge to the status quo in these areas outweighs any potential gains which might arise from this action. In this operational, rather than normative, sense, the Soviet Union does recognize spheres of influence and adjusts its policies accordingly.

This is related to a third point. The Soviet Union, in its penetration of the region, is responsive to opportunities which are local in origin or which emerge out of US policy towards recalcitrant re-

[98] One might well argue that the experience of October 1962 strengthened this characteristic of Soviet policy in the region.

[99] H. Gelman, *The Brezhnev Politburo and the Decline of Détente* (Ithaca: Cornell University Press, 1984, pp. 35, 229.

gional actors. Soviet involvement, in this sense, is far more a product rather than a cause of regional crisis. With regard to the first, the manifest and growing material poverty of much of the population, coupled with the intellectual and moral poverty of the ruling groups, has created a highly unstable situation in the region. The global recession and the debt crisis have exacerbated these local difficulties. With regard to US policy, the persistent tendency – evident in all of the cases considered here – on the part of the US government to equate the revolutionary activities, which emerge from these conditions, with Soviet challenges to US interests, encourages covert and overt military, diplomatic and economic pressure on radical regimes in the region. This reinforces their anti-American orientation and forces them to seek protection and assistance from the adversaries of the United States, notably in this context the Soviet Union. In this sense, to the extent that there is a "Soviet problem" in the region, it is in large part the creation of the United States.

V.

POLICY IMPLICATIONS

This brings us, finally, to the policy implications of this analysis. These break down into three categories – policy towards the Soviet Union, towards radical regimes in the region, and towards more conservative allies threatened by revolutionary action (El Salvador, Guatemala, and to some extent Honduras). As far as the Soviet Union is concerned, Soviet caution is related to their perception of US capacity and will to defend American interests. The US effort to prevent large-scale direct Soviet involvement in revolutionary activity in the region has been reasonably successful and should be maintained. This requires the maintenance of credible threats – based upon US military superiority – to impose substantial costs on any Soviet attempts to expand their military presence in the area. It makes sense, for example, for the United States to continue to stress that attempts by the Soviet Union to establish bases in Central America or in the non-communist Caribbean carry a high probability of evoking a US military response, which would face the Soviet Union with the choice of retreat or escalation in highly unfavourable circumstances. This diplomatic effort should be backed by the maintenance of significant US military capabilities in the region. It is important to stress, however, that the establishment of credible deterrence in this sense does not require repeated use of force against radical regimes, unless one publicly equates the emergence of such regimes with Soviet expansionism.

With regard to Nicaragua and Cuba, and to other left wing regimes should they emerge, two lines of policy suggest themselves. First, such regimes have displayed a general commitment to support revolutionary activities elsewhere in the Caribbean Basin. Although, in some respects, revolutionary transformation might be preferable to continued oppressive and corrupt government by reactionary military élites, the United States and its allies have an interest in fostering peaceful and incremental change rather than violent revolution. As noted earlier, violent civil conflict creates needs on the part of local actors, which in turn provide opportunities for those external actors willing to address them. Moreover, although revolution in the small republics of Central America (other than Panama) is not, in and of itself, a concern of great significance to the United States, it might come to affect states such as Mexico and Venezuela, which are of far greater intrinsic importance to the United States. For these reasons, states seeking to

export revolution should understand that such activity carries high risks of unacceptable costs.

But the concept of proportionality should not be ignored in the effort to deter. Some forms of support of revolutionary activity are less noxious than others; rhetorical support of revolution in another state is less significant than material involvement in that revolution; the provision of sanctuary is less significant than the provision of troops. Responses to the "revolutionary internationalism" of Cuba and Nicaragua should focus on deterring them from direct military involvement (provision of arms and personnel).

It should be made clear that such responses are designed to deal with these revolutionary activities as and when they occur. They should not take on the character of a permanent and unremitting crusade to destroy the government concerned. Regimes, such as that of Nicaragua, when faced with disproportionate responses of this type, not unwisely conclude that their survival is at stake and seek assistance wherever it may be found.

Negative deterrent policies should, moreover, be accompanied by the prospect of reward for compliance with US wishes, both in domestic and in foreign policy. In particular, the United States should not deny itself the considerable leverage which it derives from its position as the preponderant economic power in the region. Doing so may merely accelerate trends which the United States opposes, or may perpetuate lines of policy which the Americans consider noxious. To cite an example referred to above, the United States ostensibly cancelled aid to Nicaragua in 1981 as a result of Nicaraguan assistance to the Salvadoran guerrillas. But when the Nicaraguans moderated their behaviour, the United States failed to respond by removing the sanction. The lesson that the Sandinistas drew from this experience was presumably that they were damned if they did comply and damned if they didn't. The apparent unwillingness of the United States to engage in a substantive dialogue on regional issues with the Nicaraguans (despite Nicaraguan offers to include their relations with the FMLN in the discussions), and US diffidence towards the Contadora initiatives presumably reinforce this conclusion. The United States gains little either in its relations with Nicaragua or in its regional diplomatic standing from this stubborn refusal to moderate its pressure in the face of Nicaraguan willingness to compromise. In their domestic policy, emergent radical regimes are likely to aim at some measure of internal transformation which will probably be detrimental to the established private sector, and are likely to make some

effort to reduce the role of foreign business interests. This is inevitable in view of their ideological orientation and the sources of their mass support. But in both the Cuban and Nicaraguan cases, the pace of such efforts was determined in part by the desire of these regimes for access to US skills, markets, credit and aid. It was only after the United States pulled the plug on them that the pace of internal socio-economic transformation accelerated.

With regard to conservative, friendly regimes (Jamaica, El Salvador, Honduras and Guatemala), the United States should urge these states to address the local socio-economic and political sources of regional crisis in order to prevent the development of violent revolutionary challenges to their rule. In particular, the United States should state its support for land reform where relevant, its support for the organization and integration into national politics of groups whose political and civil rights have traditionally been denied and its opposition to abuse of the human and civil rights of opponents of incumbent regimes. In instances where such initiatives are ignored, there is probably more to be gained from dissociation from such regimes than there is from continued support. These policy prescriptions may seem rather remote from reality. But it bears recalling that such positions were at the heart of the Carter Administration's approach to instability in El Salvador in 1979-80.

In addition, the United States could do much to alleviate many of the "North-South" aspects of the economic crisis in the region through increasing economic assistance, facilitating debt re-negotiation and access to new lines of credit, and improving regional access to the American market. Many of these measures were included in President Reagan's Caribbean Basin Initiative and subsequently died in Congress. Measures of this type might go some distance towards avoiding the kind of civil and regional conflict which presents the Soviet Union with opportunities for involvement.

Finally, given its rather unfortunate historical reputation in the region, the United States would do well to rely to whatever extent possible on efforts by regional actors to contain and resolve the area's conflicts. This would reduce the possibility of a hostile regional response to what is perceived as US meddling. Moreover, it could enhance US relations with important regional actors, such as Venezuela, Mexico, Colombia and Panama, who are involved in this. The Soviet Union and its allies are far less likely to try to circumvent or undermine regional attempts at conflict resolution,

if led by states with whom they seek to expand their influence, than they are to impede similar efforts managed by the United States in such a way as to secure its own interests.[100]

The outlook for the Caribbean Basin, and particularly for Central America, is not rosy. The area faces a prolonged period of economic privation and social and political instability. It is not inevitable, however, that this should produce violent revolution. Nor is it inevitable that revolution in the region should produce an expansion in Soviet power there, to the detriment of Western security. Whether these occur is largely a function of the policies of the United States and its allies. The situation demands wisdom, tolerance and restraint, rather than inflexible rhetorical posturing and military excess.

[100] In interviews in Campinas, Brazil, in July 1985, Soviet personnel from the foreign ministry and the Institute of Latin American Studies repeatedly stated their support for the Contadora initiative, presumably as a result of an awareness of the regional diplomatic advantages of such a posture.

S. Neil MacFarlane received his doctorate in International Relations at the University of Oxford where he was a Rhodes scholar from Quebec. He subsequently held research positions at the International Institute for Strategic Studies in London, at Harvard University's Centre for International Affairs and at the Institute of International Relations of the University of British Columbia. He is currently an assistant professor of Government at the University of Virginia. He is the author of *Superpower Rivalry and Third World Radicalism*, *Soviet Intervention in Third World Conflict* and a number of other scholarly monographs and articles.

LES CAHIERS
DE L'INSTITUT

Numéro 1

LA RIVALITÉ ENTRE LES SUPERPUISSANCES ET LA POLITIQUE SOVIÉTIQUE DANS LE BASSIN DES CARAÏBES

par
S.N. MacFarlane

87-03096/

L'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales a été fondé le 15 août 1984. Il a pour mission "d'accroître la connaissance et la compréhension des questions relatives à la paix et à la sécurité mondiales d'un point de vue canadien, particulièrement en matière de limitation des armements, de désarmement, de défense et de solution des conflits".

Sa mission exige qu'il "stimule, subventionne et poursuive des recherches en matière de paix et de sécurité internationales et qu'il stimule des travaux de haut niveau" dans ce domaine.

Les opinions exprimées dans le présent cahier traduisent la pensée de l'auteur, mais elles ne représentent pas nécessairement celles de l'Institut.

Pour obtenir de l'information sur l'Institut et recevoir ses publications, prière d'écrire à :

L'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales
307, rue Gilmour
Ottawa (Ontario)
K2P 0P7

Traduction par Sogestran. Available in English.

juin 1986.

Préface

À l'occasion des audiences du Comité parlementaire qui ont précédé l'adoption de la loi créant l'Institut, les témoins ont convenu qu'une des tâches les plus utiles dont un tel organisme pourrait se charger consisterait à promouvoir des recherches sérieuses et poussées sur des thèmes reliés à la paix et à la sécurité. Ces recherches apporteraient de l'information et des idées grâce auxquelles tous les intéressés pourraient acquérir une opinion informée sur les moyens les plus appropriés de réduire les tensions internationales. On espérait que ces recherches ne se limiteraient pas à des domaines strictement techniques ou militaires et qu'elles porteraient également sur les causes profondes des conflits et de l'instabilité internationale. On comptait bien aussi que l'Institut étudierait des questions présentant un intérêt particulier pour le Canada.

Le présent document — le premier d'une série de cahiers — respecte ces critères.

L'auteur est un universitaire canadien qui se spécialise dans la politique étrangère soviétique. Il traite de la crise politique en Amérique centrale et de la mesure où l'intervention des deux superpuissances, à savoir les États-Unis et l'Union soviétique, l'a envenimée. C'est une région qui intéresse les Canadiens depuis longtemps et où beaucoup d'organismes non gouverneme taux de notre pays jouent un rôle actif.

Les événements récents ont contribué à accroître l'inquiétude de la collectivité internationale au sujet de l'Amérique centrale. Nous croyons donc qu'une étude sérieuse de la dimension Est-Ouest de ce conflit tombe à point et qu'elle aidera à faire comprendre les liens existant entre la conjoncture régionale et les tensions mondiales.

Geoffrey Pearson

Le Directeur général,
Geoffrey Pearson

La rivalité entre les superpuissances et la politique soviétique dans le bassin des Caraïbes

par
S.N. MacFarlane

TABLE DES MATIÈRES

I. Introduction 1

II. La stratégie soviétique et les Caraïbes 5

1. Méthodologie 5
2. Objectifs 6

III. La politique soviétique dans le bassin des Caraïbes 21

1. Le Guatemala 22
2. Cuba 27
3. Le Nicaragua 37
4. Le Salvador 51
5. La Grenade 54

IV. Conclusion 68

V. Répercussions 71

I.

INTRODUCTION

> Ne nous faisons pas d'illusions. L'Union soviétique est à l'origine de tous les troubles existant actuellement. Si elle ne jouait pas à ce jeu-là, il n'existerait aucune région de tensions dans le monde.[1]

La crise qui sévit dans le bassin des Caraïbes (c'est-à-dire les îles de la mer des Antilles et les États du littoral) a jusqu'à présent fait des dizaines de milliers de victimes dans le cadre des affrontements civils entre la gauche et la droite; les réfugiés se font de plus en plus nombreux à l'intérieur des pays mêmes et au-delà de leurs frontières respectives, et ce problème touche des millions d'individus. Enfin, la crise a disloqué l'économie déjà fragile d'un certain nombre d'États de la région. Elle a provoqué un renforcement progressif mais sensible du rôle militaire américain dans les conflits régionaux et de l'aide secrète que les États-Unis apportent aux Nicaraguayens anti-sandinistes. Il n'est pas exclu que des unités régulières américaines interviennent directement, soit pour soutenir le Salvador, soit pour faire opposition au régime nicaraguayen. Cette hypothèse créerait des problèmes politiques graves aux États-Unis mêmes et compromettrait leurs relations avec leurs alliés, y compris le Canada. S'ils en venaient à s'enliser dans un pareil conflit, les États-Unis pourraient être fortement tentés, selon les propos de M. Alexander Haig, de "s'attaquer à la racine du mal", c'est-à-dire à Cuba. Une telle mesure risquerait à son tour d'entraîner une intervention militaire directe des Soviétiques dans la région, ou des actions de représailles ailleurs dans le monde et, par là même, un affrontement entre les deux superpuissances et une escalade de la tension. C'est pourquoi il est urgent que les décideurs et les analystes en matière de stratégie mais aussi les groupes informés du public, se penchent sérieusement sur la question. C'est en outre un problème qui concerne directement non seulement les pays de la région et les États-Unis, mais encore les alliés de ces derniers.

Le présent document constitue une analyse de la nature et des incidences politiques de l'intervention soviétique dans la crise qui secoue le bassin des Caraïbes. D'aucuns pensent que les agissements de l'Union soviétique, qu'ils se manifestent directement ou

[1] Ronald Reagan, d'après une citation d'Arthur Schlesinger dans "*Foreign Policy and the American Character*", *Foreign Affairs* nº 62 (hiver 1983), p. 3.

par l'intermédiaire de tiers comme Cuba et le Nicaragua, sont la principale cause de l'instabilité et de la violence dans la région. Selon ces observateurs, les problèmes qui déchirent les Caraïbes ne sont qu'un aspect de la menace stratégique globale que les Soviétiques font peser sur les États-Unis et la civilisation occidentale, les pays de la région figurant sur une liste d'objectifs que l'URSS se propose d'atteindre pour étendre son influence et son pouvoir et se rapprocher peu à peu du territoire américain. Les conflits sévissant dans cette partie du monde s'incrivent dans une perspective Est-Ouest plutôt que Nord-Sud, et ils ont en outre un caractère éminemment local. Les propos du président Reagan cités au début illustrent ce genre d'interprétation, tout comme ceux de l'ancien Secrétaire d'État, M. Haig, d'après qui l'issue de cette confrontation Est-Ouest est en train de se décider au Salvador. Une troisième interprétation, celle du sénateur Helms, veut que le Nicaragua soit la première étape d'un plan devant permettre à l'URSS de conquérir les États-Unis. Voici ce que disait M^me^ Jeane Kirkpatrick en 1980 :

> La détérioration de la position américaine dans l'hémisphère a rendu le pays gravement vulnérable là où il était fort et elle risque de l'obliger (fait sans précédent) à se défendre contre tout un réseau de bases soviétiques déployées sur son flanc sud, de Cuba à l'Amérique centrale.[2]

D'un autre côté, voici ce que déclarait dans une publication récente M. Howard Wiarda, un des plus éminents spécialistes de l'Amérique centrale aux États-Unis : "Malgré tout ce qu'on affirme, personne ne croit vraiment que les troubles [d'Amérique centrale] soient dus principalement à l'action de l'Union soviétique."[3] Même si, avec le temps, l'administration Reagan a affiné sensiblement son analyse des problèmes régionaux, il est difficile d'accepter sans réserve cette généralisation. Ainsi que l'a fait remarquer M. Robert Packenham à propos de la doctrine américaine concernant le tiers-monde, "les discours correspondent souvent à la réalité".[4] Et même si l'on admet que ce genre d'argument n'a qu'un but rhétorique, il a malgré tout des effets poiitiques importants et pernicieux. Si le public en vient à penser que l'instabilité de la région résulte des

---

[2] Jeane Kirkpatrick, "*US Security and Latin America*", sous la direction de H. Wiarda, dans *Rift and Revolution* (Washington: AEI, 1984), p. 329. Cet essai a paru à l'origine dans *Commentary* (janvier 1981).

[3] H. Wiarda, "*The Origins of the Crisis*", *ibid.*, p. 18.

[4] R. Packenham, *Liberal America and the Third World* (Princeton: Princeton University Press, 1973), p. xix.

agissements de l'Union soviétique et qu'une victoire de l'adversaire menacerait sérieusement la sécurité nationale, il sera difficile de se retirer des conflits régionaux ou d'accepter des changements de régime défavorables. Toute position en faveur du désengagement ou de la non-intervention risquera d'être perçue comme l'incapacité de défendre les intérêts vitaux supposément en jeu. Autrement dit, ceux qui emploient un tel discours risquent d'être pris à leur propre piège. Il favorise l'enlisement et réduit les possibilités de désengagement.

On entend aussi souvent dire, chez les libéraux américains, les groupes radicaux de la région et les commentateurs soviétiques, que l'URSS n'est aucunement l'instigatrice des conflits dans les Caraïbes. Pour eux, l'instabilité s'explique par des facteurs socio-économiques internes, et l'agitation révolutionnaire découle tout naturellement d'énormes injustices dans la répartition des terres et des revenus, injustices qui s'accentuent toujours avec le temps. Dans une telle conjoncture, les masses n'ont aucun intérêt à maintenir le statu quo et elles sont disposées à se rallier aux radicaux qui leur promettent des changements fondamentaux; elles sont même impatientes de le faire. S'il est un élément extérieur susceptible d'avoir déstabilisé la région, ce sont bien les États-Unis qui ont imposé à ces pays des relations commerciales et financières inéquitables et ruineuses, et qui ont apporté un soutien politique et militaire à des régimes installés pour perpétuer l'exploitation des masses et l'assujettissement des pays à des puissances étrangères.

Toujours selon ces observateurs, l'aide soviétique et cubaine accordée aux forces révolutionnaires a été sporadique et insignifiante et elle a résulté en grande partie du soutien accordé par les Américains aux troupes contre-révolutionnaires. Ainsi, prétendre que les bouleversements sociaux découlent des visées expansionnistes de l'URSS et de Cuba équivaut simplement à un prétexte qu'invoquent les États-Unis pour justifier leur ingérence permanente dont l'objet est de maintenir leur hégémonie politique, économique et militaire. Même si l'Union soviétique cherchait à s'installer dans la région et qu'elle y parvînt, cela ne constituerait pas pour les États-Unis une menace stratégique inquiétante, si l'on prend les éléments suivants en considération :

a. en matière d'armements classiques, les Américains restent supérieurs dans la région et pourraient supprimer rapidement les forces et les bases soviétiques;

b. les voies de communication entre l'Union soviétique et la région sont très étendues et vulnérables;

c. tout conflit auquel participeraient les États-Unis et l'URSS prendrait rapidement une telle ampleur que les installations non nucléaires existant dans la région n'auraient plus aucune utilité.

Ces deux thèses opposées correspondent aux deux extrêmes d'un vaste éventail d'opinions sur le rôle de l'Union soviétique dans les Caraïbes et sur l'importance de ce rôle. La plupart des analystes de la politique soviétique adoptent une position intermédiaire; tout en reconnaissant que les causes profondes de la crise sont d'origine locale et de nature socio-économique, ils estiment que l'intervention soviétique et cubaine (aide financière, technique, militaire et structurelle accordée aux forces révolutionnaires anti-américaines) constitue un facteur important dont il faut tenir compte et qui accélère la transformation du processus révolutionnaire en une guerre civile. Les analyses diffèrent cependant quant à l'importance relative qu'elles attribuent aux causes internes et externes de la crise et quant à la gravité de la menace que ces interventions extérieures représentent pour les États-Unis.

La présente étude a pour but d'éclairer le débat à partir des quatre questions suivantes :

1. Comment l'Amérique centrale s'inscrit-elle dans la stratégie adoptée par l'Union soviétique à l'égard du tiers-monde ?
2. Quels enseignements peut-on tirer de l'évolution que l'engagement soviétique a suivie dans cette région ?
3. Comment se caractérise l'engagement soviétique actuel dans les Caraïbes et quelle en est l'ampleur ?
4. Comment les politiques soviétiques évolueront-elles, si l'on se fie au passé et à la conjoncture actuelle ?

On se rendra rapidement compte, à la lecture de ce document, que, pour l'auteur, il est impossible de comprendre la nature et l'évolution des interventions soviétiques dans la région sans se référer à la politique qu'y mènent les États-Unis. C'est pourquoi, si le but premier de ce dossier est d'analyser la stratégie soviétique dans les Caraïbes, nous y accordons aussi beaucoup d'attention à l'action américaine.

II.

LA STRATÉGIE SOVIÉTIQUE ET LES CARAÏBES

1. Méthodologie

Pour bien saisir la place qu'occupent les Caraïbes dans la politique soviétique, il faut d'abord examiner les grandes considérations stratégiques qui déterminent la politique menée par l'Union soviétique dans l'ensemble du tiers-monde. Le terme "stratégie" désigne une gamme de principes généraux selon lesquels un pays s'efforce de réaliser ses objectifs fondamentaux. La stratégie adoptée par chaque pays dépend de divers facteurs. Il s'agit, premièrement, des objectifs visés et, deuxièmement, des moyens dont on dispose. Enfin, divers phénomènes internes et externes influent aussi sur la liberté de mouvement du pays en question et sur les moyens qu'il peut employer pour atteindre ses objectifs. Par le mot "stratégie" donc, on entend la méthode mise en oeuvre par un État pour parvenir à ses fins, compte tenu des instruments dont il dispose et des contraintes géographiques.

L'analyse de la stratégie soviétique pose plusieurs problèmes de méthodologie. Les sources de renseignements qui nous éclairent sur cette stratégie sont de deux sortes : les écrits d'auteurs soviétiques et les actions de l'URSS. L'utilité des sources soviétiques est sujette à caution, étant donné que les publications de ce pays subissent une censure formelle et informelle. Il est souvent difficile de savoir s'il s'agit de documents rédigés dans un but de propagande ou de désinformation ou à des fins d'analyse et d'information pure. Il est quasiment impossible d'effectuer librement des entrevues ou de consulter les archives pour obtenir les renseignements de base nécessaires.

Cela a conduit de nombreux observateurs occidentaux à juger les motivations et la stratégie de l'Union soviétique d'après ses actions dans le tiers-monde. Or, lorsqu'on s'en tient ainsi à un seul groupe de données, il est souvent possible de tirer des conclusions très différentes mais de toute évidence également valables, à propos des intentions de l'URSS.

Il n'existe aucun moyen facile de surmonter ces problèmes de méthodologie. Il apparaît finalement ici que la meilleure façon d'analyser la stratégie soviétique dans le tiers-monde consiste à accorder une attention égale tant aux déclarations qu'aux comportements. Les actes de l'URSS permettent, dans une certaine me-

sure, de mesurer la signification et la validité des propos qu'elle tient. Les analyses politiques et sociales effectuées en URSS, en particulier celles qui paraissent en russe dans des publications destinées surtout à des auditoires spécialisés du pays, permettent de se faire une idée du cadre analytique et des règles qui déterminent la politique étrangère soviétique.[5]

2. **Objectifs**

Au début et au milieu des années 1970, il était de bon ton de dire que l'idéologie influait moins sur le comportement politique de l'URSS, que celle-ci jouait désormais un véritable rôle sur la scène internationale et qu'elle était devenue un pays comme les autres. Cependant, ses interventions dans le tiers-monde au milieu et à la fin des années 1970 remirent en question l'idée selon laquelle sa politique étrangère avait perdu de son caractère fondamentalement dynamique, révolutionnaire et agressif. D'aucuns estimèrent dès lors, contrairement à d'autres, que l'URSS était restée un acteur essentiellement révolutionnaire sur la scène mondiale, qu'elle posait aux Occidentaux un défi d'envergure universelle et que, pour des raisons historiques et idéologiques, elle était un pays fondamentalement expansionniste.[6] Le but de l'Union soviétique, dont les capacités croissaient sans cesse, était de braver les Occidentaux dans le monde entier sans tenir compte des sphères d'influence existantes.[7] On jugea utopique, sinon dangereuse, l'idée selon laquelle l'Union soviétique pourrait, dans certaines circonstances, rechercher la stabilité plutôt que le changement, ou s'efforcer de trouver un terrain d'entente avec les Occidentaux dans le tiers-monde au lieu de viser à les supplanter. On estimait peu vraisemblable que l'URSS puisse décider de faire preuve de retenue unilatéralement.

Lorsqu'on examine la politique extérieure soviétique, on s'aperçoit que ces deux propositions comportent des failles. La coexistence pacifique, telle que l'ont conçue les auteurs et les décideurs sovié-

---

[5] À propos de l'importance de la littérature soviétique spécialisée concernant l'Amérique latine, on lira un article intéressant de Jerry Hough intitulé "*The Soviet Debate on Latin America*", publié dans *Latin American Research Review*, tome XVI, nº 1, p. 124 à 143.

[6] Z. Brzezinski, "*The Soviet Union: Her Arms, Problems and Challenges to the West*", dans *The Conduct of East-West Relations in the 1980s*, 1re partie, Adelphi Paper nº 189 (Londres : IISS, 1984), pp. 3 à 5. R. Pipes, "*Détente: Moscow's View*", reproduit sous la direction de E. Hoffmann et F. Fleron, dans *The Conduct of Soviet Foreign Policy* (New York: Aldine, 1980), pp. 356, 358 et 359.

[7] H. Gelman, *The Brezhnev Politburo and the Decline of Détente* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1984), p. 207.

tiques, a toujours combiné des éléments de coopération et de conflit. Elle n'a jamais supposé l'abandon de la "lutte des classes" contre les puissances capitalistes ni la reconnaissance d'un statu quo international. Voici comment le plus grand théoricien soviétique définissait ce concept en 1979 :

> La coexistence pacifique, c'est l'association dialectique, la combinaison d'activités de concurrence et de coopération par des États possédant des régimes sociaux différents . . . La politique de coexistence pacifique n'a rien de commun avec le maintien du statu quo social. Cette politique — et c'est là ce qui fait sa force — procède des éléments objectifs de l'évolution historique; elle s'explique par le besoin inévitable de lutter contre l'exploitation et l'inégalité aussi longtemps qu'elles existeront dans le monde.[8]

D'un autre côté, l'expérience permet difficilement d'affirmer que la politique soviétique dans le tiers-monde est carrément maximaliste, expansionniste et conforme au principe du "tout ou rien". Même si cela peut être vrai à tout prendre, les décideurs soviétiques ont fait preuve d'une très grande souplesse en adaptant leur tactique à leurs capacités et à la conjoncture intérieure et internationale. De plus, les Soviétiques ont ailleurs des sujets de préoccupation plus graves que la plupart de ceux se rapportant aux pays du tiers-monde. L'URSS ne s'est jamais vraiment intéressée aux pays du tiers-monde situés en dehors de sa sphère d'influence, auxquels elle n'a finalement accordé qu'un faible degré de priorité. Cela ressort assez clairement, par exemple, des débats menés actuellement en Union soviétique sur l'aide économique à consentir à ses alliés du tiers-monde. Nombreux sont ceux selon qui l'URSS ne peut sacrifier sa propre croissance économique au profit de celle du tiers-monde. Les analystes soviétiques reconnaissent qu'il y a un choix à faire entre préserver l'équilibre militaire mondial et financer la révolution dans le tiers-monde, et ils soutiennent qu'il faut accorder la préséance au premier membre de cette alternative.[9]

Le comportement soviétique est fonction d'un ensemble complexe d'objectifs, dont certains sont communs à tous les pays et d'autres, propres à l'URSS. Tout d'abord, comme tout pays vivant dans un

[8] N. Inozemtsev, "*Policy of Peaceful Coexistence: Underlying Principles*", dans *Soviet Policy of Peace* (Moscow: Academy of Sciences, 1979), pp. 26-27.

[9] T. Zamostny, *Moscow and the Third World: Recent Trends in Soviet Thinking*, *Soviet Studies* XXXVI, nº 2 (avril 1984), pp. 230-231.

monde anarchique caractérisé par une pénurie endémique des ressources, l'Union soviétique connaît des problèmes de sécurité. Bon nombre de ses actions dans le monde semblent s'expliquer par le désir d'accroître son pouvoir au détriment de ses adversaires. Il en serait probablement ainsi, même si ses dirigeants adhéraient à une autre idéologie.

Dans le cas de l'Union soviétique, ces problèmes de sécurité sont aggravés par des facteurs idéologiques et historiques lui étant propres. Si l'on excepte l'époque reculée où la Russie a subi les incursions sanglantes d'armées venues de l'Est et de l'Ouest, le régime soviétique et la population du pays ont connu, depuis la révolution de 1917, deux invasions particulièrement dévastatrices. Ces événements, ainsi que les pertes affectives, matérielles et humaines qu'ils ont entraînées, ont profondément marqué l'Union soviétique. La culture politique soviétique traduit un sentiment qui, ancré dans le coeur du peuple, lui fait crier "plus jamais", et ce syndrome accentue ce souci de la sécurité nationale.

Au delà de tout cela, la théorie marxiste-léniniste affirme que, pendant la transition du monde vers le communisme, il y aura inévitablement un affrontement entre les régimes socialiste et capitaliste. Dans cet esprit, voici des propos de Lénine qu'un chroniqueur militaire soviétique citait récemment :

> Les relations entre les peuples et tout le système mondial des États sont définies par la lutte que mène un petit groupe de pays impérialistes contre le régime et les États soviétiques, à la tête desquels se trouve la Russie soviétique.[10]

Cette théorie de l'hostilité permanente entre les deux modèles sociaux — théorie qui, d'après les Soviétiques, s'est trouvée confirmée par l'intervention de l'Entente entre 1919 et 1922, par la Seconde Guerre mondiale et par la Guerre froide — a inspiré la diplomatie de l'URSS depuis la révolution et renforce d'autant plus chez elle l'obsession de la puissance militaire. C'est ainsi que des facteurs historiques et idéologiques particuliers se combinent à des

[10] Col. S. Gusarevich, "*KPSS ob anti-sotsialisticheskoi blokovoi politike imperializma*" ("Réflexions du Parti communiste d'URSS sur les politiques impérialistes du bloc anti-socialiste"), *Voenno-istoricheskii zhurnal* (Journal d'histoire militaire) (1981), nº 4, p. 4. Ce journal est une revue d'enseignement militaire réputée qui s'adresse aux officiers et dont le but est de les éclairer sur des questions historiques et doctrinales.

éléments systémiques généraux pour donner une conception soviétique de la sécurité nationale qu'on peut qualifier pour le moins d'extrême.

Il ressort de cette vision bipolaire du monde que les États-Unis représentent la plus grande menace potentielle, sinon réelle, pour l'URSS. Il n'est donc pas très surprenant que celle-ci soit engagée contre les États-Unis dans une lutte stratégique à l'échelle du globe et que, dans l'ensemble, sa politique étrangère semble viser à affaiblir leur influence et leur position dans le monde entier. Étant donné que les États-Unis dominent le monde depuis longtemps et que l'Union soviétique est arrivée relativement tard sur la scène politique internationale, le comportement soviétique dans le tiers-monde en particulier s'est caractérisé par un révisionnisme marqué. Paradoxalement donc, des motivations qui étaient essentiellement défensives à l'origine ont favorisé la mise sur pied d'une stratégie mondiale offensive dirigée contre les États-Unis.

Le rôle de l'idéologie dans la formulation de la politique étrangère soviétique présente d'autres aspects qui viennent renforcer une telle stratégie. L'idéologie constitue non seulement un prisme au travers duquel se font les analyses, mais elle sert aussi à orienter l'action même. Dans la mesure où le fondement du marxisme-léninisme est pris au sérieux, il favorise une attaque systématique contre les intérêts occidentaux partout dans le monde. Cependant, il existe suffisamment de faits, comme nous l'avons déjà vu, pour qu'on puisse se demander jusqu'à quel point le comportement de l'Union soviétique s'inspire de son engagement à promouvoir la révolution dans le monde. En revanche, cet engagement compte peut-être davantage en tant que moyen d'asseoir la légitimité du régime soviétique et l'autorité de ses dirigeants. Pour justifier sa domination sur l'Union soviétique, les restrictions politiques et économiques qu'il fait subir à la population du pays et son rôle de chef parmi les divers partis communistes et d'autres "forces progressistes", le régime prétend posséder une théorie scientifique du développement humain et une vocation révolutionnaire qui lui permettront d'accélérer le mouvement de l'histoire vers son issue inéluctable. C'est pourquoi cette justification de la légitimité du régime perd de sa valeur auprès des partisans de ce dernier lorsqu'il s'abstient de soutenir des causes révolutionnaires. Faute de progresser vers l'objectif ultime, le Parti doit faire face à une remise en question de son fondement théorique.

On pourrait dire la même chose à fortiori des revers de fortune qu'ont connus les révolutionnaires que l'Union soviétique a décidé

d'appuyer. Cette érosion du pouvoir mine non seulement le système politique à sa base, mais elle expose aussi ses dirigeants aux critiques idéologiques formulées par leurs rivaux dans l'oligarchie du parti. Ainsi, toutes choses étant égales par ailleurs, le raisonnement suivi en URSS pour assurer la légitimité du régime sert à justifier le soutien qu'elle accorde aux positions radicales anti-occidentales adoptées dans le tiers-monde et rend les dirigeants soviétiques extrêmement sensibles aux revers de fortune de leurs alliés dans ces régions. Fait significatif à cet égard, lorsque l'Union soviétique a déployé des forces dans des pays du tiers-monde en prévision ou à l'occasion de conflits armés, par exemple au moment de la guerre d'usure en Égypte (1969–1970), en Afghanistan depuis 1979 et en Syrie depuis 1982, elle l'a fait pour défendre des régimes établis, exposés à des menaces, et non pour lancer de nouveaux défis aux Occidentaux. Dans la mesure où l'idéologie sert en grande partie à établir la légitimité du régime soviétique, elle favorise la concurrence avec les Occidentaux dans le tiers-monde.

De nombreux auteurs estiment toutefois que l'idéologie a perdu de son importance dans ce contexte, car rares sont ceux qui, en Union soviétique, prennent au sérieux les engagements qu'elle prescrit. Pour Thomas Wolfe, par exemple, elle a cédé la place au nationalisme.[11] Mais le nationalisme russe a les mêmes effets, qu'il soit perçu comme un engagement fondamental des dirigeants ou qu'il serve à consolider davantage la légitimité du régime. Dans le cas de l'Union soviétique, la fierté nationale semble fondée sur la présence et la manifestation de la puissance militaire et sur la recherche de l'égalité militaire et par conséquent (selon les Soviétiques) diplomatique. Diverses déclarations des dirigeants russes[12] et l'évolution que connaît le rôle des forces soviétiques[13] portent à croire que, pour l'URSS, la recherche de cette égalité nécessite notamment la participation active aux conflits dans le tiers-monde et à leur règlement. Tout comme dans le cas de l'idéologie, le maintien des positions établies est aussi important, sinon plus, que l'expansion de l'influence et du prestige soviétiques; c'est une façon de préserver la dignité nationale contre les dommages allant de pair avec les graves revers de fortune. Il convient en passant de

[11] T. Wolfe, "*Soviet Global Strategy*", dans *The Soviet Impact on World Politics* (New York: Hawthorne, 1974), p. 228, sous la direction de K. London.

[12] L. Brezhnev, (1970), cité par R. Kolkowicz, "*The Military and Soviet Foreign Policy*" dans *Soviet Foreign Policy in the 1980's* (New York: Praeger, 1982), p. 17, sous la direction de R. Kanet. Voir aussi A. Gromyko (*Pravda* du 4 avril 1971).

[13] A. Grechko, "*Rukovodyashchaya Rol' KPSS Stroitel'stve Armii Razvitogo Sotsialisticheskogo Obshchestva*", *Voprosy Istorii KPSS* (Questions sur l'histoire du PCUS) (1974), nº 5, p. 39.

signaler que depuis Khrouchtchev, les difficultés que suppose l'abandon d'engagements déjà pris ont rendu l'Union soviétique peu disposée à en contracter de nouveaux lorsqu'elle doutait qu'elle pût les respecter. Là encore, les principaux adversaires de l'Union soviétique sont les États-Unis, tant du point de vue national qu'idéologique. Les dirigeants soviétiques ont tendance à mesurer leurs propres résultats par rapport à ceux des États-Unis, et le rôle du nationalisme en tant que déterminant des politiques prendra sans doute beaucoup d'importance là où les intérêts soviétiques et américains se trouveront face à face.

Enfin, on ne peut considérer l'extension de la puissance soviétique dans les pays du tiers-monde — qu'elle ait pour but de désamorcer ou de contrer les menaces occidentales ou qu'elle s'explique par des raisons idéologiques ou nationales — sans aborder un autre aspect de la politique menée par l'URSS dans ces pays. Pour asseoir sa puissance militaire dans des régions éloignées, l'URSS doit se doter de l'infrastructure appropriée : bases navales, privilèges portuaires, bases aériennes ou droits d'atterrissage, installations de stockage, et le reste. Cette infrastructure doit être suffisamment proche des zones de déploiement pour accroître au maximum l'efficacité des forces engagées. La mise en place et l'entretien d'une présence militaire importante dans le tiers-monde nécessitent le maintien de relations étroites avec des pays ayant la capacité d'accueil voulue.

La stratégie de l'URSS au tiers-monde n'est toutefois pas uniquement déterminée par ses motivations. Elle ne se définit pas d'elle-même, mais elle est façonnée par toute une gamme de contraintes internes et externes. Tout d'abord, il manque à l'Union soviétique un éventail de moyens suffisamment étendu et varié pour réaliser ses objectifs dans le tiers-monde. On a pu constater un affaiblissement de l'idéologie en tant qu'instrument de la mise en oeuvre des politiques, à mesure que la révolution soviétique a perdu de son élan et que l'utilité du modèle soviétique en tant que stratégie de développement économique a été remise en question. L'aptitude de l'Union soviétique à employer des instruments économiques (aide et échanges commerciaux) pour parvenir à ses fins est, d'une façon générale, fortement limitée par la structure de son économie (manque d'excédents et de certains produits sous un régime de plein emploi planifié), par sa faible puissance économique en comparaison de son principal rival, par la place relativement insignifiante qu'elle occupe sur les marchés mondiaux du commerce et de la finance (notamment en ce qui concerne le Sud) et par la non-convertibilité de sa monnaie. Plus exactement, l'économie sovié-

tique n'est pas constante. Au début et au milieu des années 1960, et encore plus nettement à la fin des années 1970 et au début des années 1980, l'URSS a fait face à de graves problèmes relativement à la répartition des ressources et elle a enregistré un taux de croissance désastreux. Dans de telles circonstances, la marge de manoeuvre est fort étroite. En outre, les Soviétiques ont appris qu'il peut être extrêmement coûteux d'essayer de resserrer les liens avec le tiers-monde et d'autres régimes par le biais de moyens économiques.[14]

Même si ses liens diplomatiques et culturels avec le tiers-monde se sont énormément élargis au cours des trente dernières années, l'Union soviétique est malgré tout moins à même que les Occidentaux d'utiliser la diplomatie pour parvenir à ses fins, car elle ne possède pas avec les élites du tiers-monde les affinités historiques et culturelles dont bénéficient les anciennes puissances coloniales et les États-Unis. Certaines opérations engagées pour renforcer ces liens, dans le domaine de l'éducation par exemple (songeons à la création de l'université Patrice Lumumba), se sont souvent soldées par des échecs, car elles exposent directement les élites du tiers-monde aux aspects les moins attrayants de la société soviétique. Le relatif insuccès de ces tentatives a conduit l'URSS à mettre davantage l'accent sur ses relations avec des groupes qui contestent les élites et avec les factions révolutionnaires luttant pour transformer fondamentalement le statu quo politique et économique des sociétés des pays en développement. Cette tactique, fondée sur l'idéologie, a compliqué encore davantage l'établissement de relations profitables et durables avec les régimes du tiers-monde.

Dans une telle conjoncture, il n'est pas surprenant que la stratégie soviétique dans le tiers-monde repose tant sur des moyens militaires : transferts d'armements, instruction, soutien logistique accordé aux activités militaires des pays partenaires et, à l'occasion, déploiement de troupes soviétiques dans le cadre d'affrontements terrestres ou d'opérations de dissuasion, de commandement et de contrôle. Ce recours à la puissance militaire n'a cessé de prendre de l'ampleur avec le temps, ainsi qu'on peut le constater en comparant l'aide militaire à l'aide économique, cette dernière ayant diminué

---

[14] Au début des années 1980, l'aide soviétique au Viet Nam et à Cuba coûtait au total entre 11 et 18 millions de dollars US par jour. Ces chiffres sont tirés du mémoire de S. Simon intitulé *"The Superpower in Southeast Asia: A Security Assessment"* (présenté en 1984 à une réunion de l'*International Studies Association*, à Atlanta, Géorgie), pp. 19-20.

constamment depuis le début des années 1960.[15] De même, cette réalité est évidente du fait que l'Union soviétique a décidé de se doter d'une force classique polyvalente capable d'intervenir à des distances considérables. Enfin, l'évolution que connaît la doctrine militaire classique de l'Union soviétique montre que celle-ci hésitera moins à intervenir directement dans le tiers-monde, et c'est également ce qui ressort des changements observés dans les méthodes militaires soviétiques, changements qui se manifestent principalement de trois façons :

1. la présence plus ou moins permanente de forces navales soviétiques dans l'Est de la Méditerranée, dans l'océan Indien, dans le sud de la mer de Chine et dans la mer des Antilles;
2. la vente d'armes de plus en plus perfectionnées à des pays amis du tiers-monde, tels que la Libye, l'Algérie, la Syrie, l'Inde, le Viet Nam et Cuba; et
3. le recours croissant à des forces soviétiques dans les conflits du tiers-monde.

En général, l'influence des intervenants extérieurs sur la scène politique au tiers-monde dépend de leur aptitude à satisfaire aux besoins de leurs clients. Compte tenu de l'éventail limité de ses possibilités, l'Union soviétique attirera surtout les groupes participant ou prévoyant participer à un conflit. Autrement dit, les conflits sévissant dans le tiers-monde offrent à l'Union soviétique des occasions qu'elle est à même de saisir. En outre, dans la mesure où l'influence de l'URSS dépend des besoins de ses clients en matière d'aide militaire, elle a généralement intérêt à ce que l'instabilité et les conflits régionaux se prolongent, car c'est cette conjoncture même qui crée les besoins. Il ne faut cependant pas en conclure qu'il n'existe pas de situations où l'instabilité présente moins d'intérêt pour l'Union soviétique. Cela nous amène au dernier thème de notre étude : l'influence des contraintes extérieures sur le comportement soviétique dans le tiers-monde.

Tout d'abord, la nécessité d'aider les pays socialistes frères intensifie les difficultés économiques intérieures de l'URSS. On a déjà cité Cuba et le Viet Nam (voir la note 14), mais l'URSS a aussi, à l'occasion, apporté une aide économique considérable à certains

---

[15] De 1955 à 1964, le ratio entre l'aide économique et l'aide militaire s'établissait à environ 60 p. 100; il est tombé à 34 p. 100 de 1965 à 1974, puis à 26 p. 100 de 1975 à 1979. Extrait des statistiques présentées par Gu Guan-fu dans "*Soviet Aid to the Third World: an Analysis of Its Strategy*", *Soviet Studies* XXXV (1983), nº 1, pp. 72 à 74.

pays de l'Europe de l'Est.[16] Cela limite sa capacité d'intervention ailleurs. De plus, des problèmes politiques au sein du bloc de l'Est (ceux qui existent en Pologne depuis 1980, par exemple) attirent l'attention des décideurs étrangers sur des questions concernant l'URSS de très près. Et la situation existant dans le tiers-monde pèse elle aussi sur la stratégie soviétique. Chaque fois que l'URSS est intervenue dans des conflits au tiers-monde, elle avait estimé avoir de bonnes chances d'y gagner quelque chose d'important sans risquer de subir de lourdes pertes (voir ci-dessous). De telles occasions n'ont pas été particulièrement nombreuses depuis l'invasion de l'Afghanistan. Rares ont été les occasions aussi attrayantes que celles s'étant présentées dans le Sud et la Corne de l'Afrique. L'apparente modération de l'Union soviétique dans le tiers-monde, au cours des années 1980, est peut-être attribuable en grande partie à la rareté des "bonnes occasions".

Il y a aussi les contraintes régionales qu'impose à la stratégie soviétique le nationalisme des puissances locales avec lesquelles l'URSS doit traiter pour parvenir à ses fins. Le particularisme national, même celui des États marxistes-léninistes avoués, et le caractère imprévisible des pays en question constituent des éléments d'incertitude et de risque dans les cas où les Soviétiques n'occupent pas effectivement le territoire et ne le tiennent pas sous leur coupe. C'est ce qu'a clairement montré l'expulsion des Soviétiques hors d'Égypte et de Somalie vers le milieu des années 1970.

Les risques que l'Union soviétique court en intervenant sur la scène politique du tiers-monde ne sont cependant pas dus uniquement aux humeurs de ses clients, mais aussi aux réactions des États-Unis face à son activisme. Il est évident que les Américains constituent le principal obstacle à la politique soviétique en Asie, en Afrique et en Amérique latine. Cet effet de contrainte exercé par les États-Unis s'exprime de diverses façons. Tout d'abord, en s'attaquant à ce que les Américains considèrent comme étant leurs intérêts vitaux, l'URSS risque de provoquer des affrontements et une escalade susceptibles d'annuler, et de loin, tout avantage qu'elle pourrait obtenir par son action. Les auteurs soviétiques sont très conscients de ce danger et ils multiplient dans leurs ouvrages les références aux "points chauds" du tiers-monde et à la possibilité que des conflits locaux dégénèrent en guerre généralisée.[17]

---

[16] Selon des estimations récentes, l'aide soviétique accordée aux pays satellites d'Europe de l'Est (soutien des prix et crédits, principalement) s'élèverait à 55 millions de dollars US par jour. Simon (note 14), p. 20.

[17] S. Neil MacFarlane, "*The Soviet Conception of Regional Security*", *World Politics*, XXXVII (1985), nº 3, p. 309.

En second lieu, la politique de défense américaine peut entraîner l'Union soviétique dans des dépenses qui l'empêchent de consacrer des ressources considérables à des causes moins importantes. Par exemple, des auteurs soviétiques expriment actuellement l'avis que l'accroissement des arsenaux américains crée en URSS des tensions du fait que la répartition des ressources y est complètement déséquilibrée en faveur de la défense. De plus, comme l'URSS doit s'efforcer de ne pas perdre de terrain sur les Américains, elle est d'autant moins en mesure d'aider les pays du tiers-monde.[18]

En troisième lieu, la concurrence soviéto-américaine au tiers-monde peut avoir des répercussions sur l'ensemble des relations entre les deux superpuissances et contrecarrer la réalisation d'autres objectifs soviétiques, tels que la détente économique et la limitation des armements, même si l'URSS nie qu'il y ait un rapport entre ces diverses réalités. Il est évident que les analystes soviétiques des années 1970 n'ont tout simplement pas saisi la notion d'intégration présente dans la doctrine et la politique étrangère des États-Unis. Ils pensaient apparemment que les décideurs américains comprenaient, approuvaient et pouvaient mettre en pratique le point de vue de l'URSS selon lequel les aspects clefs de la coopération soviéto-américaine pouvaient être isolés des problèmes du tiers-monde. Pour eux, toutes les affirmations contraires de la part des Américains correspondaient simplement à de vaines tentatives de "milieux réactionnaires" pour saboter un processus de détente amorcé en toute objectivité et, partant, irréversible.[19] On constate actuellement, dans les écrits et dans les actes de l'URSS, qu'elle est désormais plus consciente de la fragilité du processus de détente et des répercussions de son comportement au tiers-monde sur ses relations avec les États-Unis.

L'histoire des années 1970 et du début des années 1980 permet de penser que l'influence inhibitrice du "facteur américain" sur les décisions prises par l'URSS à l'égard des pays du tiers-monde dépend grandement de la façon dont cette dernière perçoit la capacité et la volonté des États-Unis de défendre leurs intérêts dans ces pays et de sévir contre l'Union soviétique dans d'autres domaines où les deux superpuissances sont face à face. On peut expliquer l'activisme soviétique du milieu des années 1970 par un

---

18 Voir, par exemple, I. Koshelev, "*Ekonomicheskoe Sotrudnichestva SSSR s Afrikanskimi Gosudarstvami*", *Narody Azii i Afriki* [*Peuples d'Asie et d'Afrique*] (1982), nº 2, pp. 8 et 9.

19 S. N. MacFarlane, *Third World Conflict and Arms Control: The Soviet View of Linkage*" (Ottawa : Centre canadien pour le contrôle des armements et le désarmement).

fait que les écrits de l'époque traduisent très clairement : l'URSS estimait que les États-Unis étaient en perte de vitesse, qu'ils n'étaient pas disposés à défendre leurs intérêts et (à cause des réductions du budget de la défense) qu'ils avaient de moins en moins les moyens de ce faire; autrement dit, elle pensait que l'équilibre des forces penchait assez rapidement en faveur du socialisme mondial.[20]

Aujourd'hui, les auteurs soviétiques sont beaucoup plus sceptiques à ce sujet. Peut-être depuis que l'OTAN a décidé de se réarmer en 1978 et certainement depuis l'élection du président Reagan, ils parlent d'une nouvelle offensive des puissances impérialistes, sous la direction des États-Unis, offensive qui accroît sensiblement les risques de guerre.[21] Cela laisse supposer que les auteurs soviétiques sont en train de réévaluer la crédibilité américaine et qu'ils mesurent avec plus de circonspection les risques inhérents à l'activisme militaire de l'URSS dans le tiers-monde.

Les intérêts soviétiques ne sont pas homogènes dans toutes les parties du monde. Les risques ne sont pas les mêmes non plus. Le tiers-monde peut être divisé en quatre grands secteurs, si l'on considère les intèrêts de l'Union soviétique et les risques courus :

1. les régions présentant un intérêt vital pour l'URSS, mais ne revêtant pas d'importance analogue pour les États-Unis;
2. les régions présentant un intérêt vital pour les États-Unis, mais ne revêtant pas d'importance analogue pour l'URSS;
3. les régions où les deux superpuissances ont des intérêts vitaux;
4. les régions où ni l'une ni l'autre n'a des intérêts importants.

C'est dans les régions des première et troisième catégories que l'Union soviétique a le plus de raisons d'intervenir, et c'est sans doute pourquoi elle accorde autant d'importance, depuis de longues années, aux pays du Moyen-Orient et de l'Asie centrale situés le long de sa frontière méridionale. Les régions de la quatrième catégorie présentent aussi de l'intérêt en ce sens qu'une intervention là-bas n'aurait sans doute pas de graves conséquences (en Afrique portugaise australe, par exemple), mais il serait difficile de justifier l'engagement de moyens importants dans ces pays, étant

---

[20] Voir *Tsentral'nyi Komitet KPSS*, *"Postanovlenie Ts. K. KPPS ot 31 yanvarya"*, *Pravda* (1.ii.77); L. I. Brezhnev, *"Velikii Oktyabr' i Progress Chelovechestva"*, *Pravda* (3.xi.77); *inter alia*.

[21] Voir à ce sujet l'article de MacFarlane, *op. cit.* (note 17), p. 310.

donné l'improbabilité des résultats. Quant aux régions de la deuxième catégorie, elles peuvent être très tentantes à certains égards, mais elles présentent des risques extrêmement élevés.

C'est précisément cette dernière catégorie qui nous intéresse ici. Dans le contexte historique actuel, l'exemple le plus frappant est celui du bassin des Caraïbes. À la lumière des propos tenus jusqu'ici, deux aspects de la région présentent un intérêt particulier : sa situation géographique et sa vie politique. Tout d'abord, même si elle ne revêt pas d'importance du point de vue de la défense soviétique, des voies de communication extrêmement importantes pour les États-Unis la traversent. En cas de crise, ceux-ci utiliseraient des voies maritimes passant par le golfe du Mexique et la mer des Antilles pour acheminer les renforts et le ravitaillement dont auraient besoin leurs troupes et leurs alliés en Europe. En outre, ils comptent sur le pétrole du Mexique et du Venezuela pour satisfaire à leurs besoins énergétiques, si jamais celui du Moyen-Orient devenait inaccessible. Les mouvements de la Marine américaine entre le Pacifique et l'Atlantique sont grandement facilités du fait que les navires peuvent accéder en toute sécurité au canal de Panama. Mais le flanc sud des États-Unis est mal protégé par les réseaux d'alerte lointaine, et il y existe très peu de moyens de défense aérienne. Les observateurs soviétiques tendent d'ailleurs à reconnaître, avec leurs homologues américains, que la région est importante pour la sécurité des États-Unis; ils disent en effet qu'elle fait partie des "arrières stratégiques" (*strategischeskii tyl'*) de ce pays. L'établissement d'une présence militaire soviétique importante dans la région pourrait avoir des répercussions sensibles sur la sécurité des États-Unis et renforcerait par le fait même la position relative de l'Union soviétique dans le monde. Pour toutes ces raisons, c'est une région très tentante aux yeux de l'URSS.

En deuxième lieu, l'évolution politique de la région a offert dans le passé (avec la révolution cubaine) et offre encore aujourd'hui à l'Union soviétique des occasions d'intervention, lesquelles se font maintenant plutôt rares dans le reste du tiers-monde. Les Soviétiques s'en rendent bien compte, et on le constate dans les allusions assez régulières qu'ils font aux mouvements radicaux de la région

et à leurs victoires, ces mouvements étant à leurs yeux la principale force motrice du "mouvement révolutionnaire mondial" à l'heure actuelle.[22]

Il est un autre élément politique dont il faut tenir compte dans le cas des Caraïbes. L'inexistence de liens historiques, culturels et diplomatiques étroits entre l'URSS et les élites du tiers-monde est particulièrement évidente en Amérique centrale. Les régimes de la région ont toujours été mal disposés envers l'Union soviétique, la percevant comme l'instigatrice d'une conspiration internationale dirigée contre eux. De plus, les États-Unis ont vigoureusement découragé l'établissement de liens entre les pays de la région et l'URSS, et cette politique a d'ailleurs donné de très bons résultats jusqu'à très récemment. Il s'ensuit que l'Union soviétique entretient aussi en Amérique latine des liens particulièrement étroits avec les forces révolutionnaires plutôt qu'avec les élites traditionnelles ou plus modérées. En d'autres termes, à cause de la proximité des États-Unis, la région est très tentante pour l'URSS; cependant, non seulement des inclinations idéologiques mais aussi des handicaps historiques obligent l'Union soviétique, dans les efforts qu'elle déploie pour s'implanter dans la région, à nouer des liens avec des éléments décidés à bouleverser le statu quo par le biais de la révolution.

D'un autre côté, la situation géographique des Caraïbes incite beaucoup les décideurs soviétiques à la modération. Tout d'abord, l'éloignement rend difficile le maintien de forces dans la région. L'accès à des bases cubaines atténue un peu le problème, mais encore faut-il assurer le soutien logistique des troupes en empruntant des voies de communication étendues et vulnérables. Cette dernière réalité importe particulièrement lorsqu'il s'agit d'acheminer des renforts en temps de crise. La proximité des États-Unis accentue encore le handicap de l'éloignement. En conséquence, ceux-ci jouissent, dans le domaine des forces classiques, d'une énorme supériorité potentielle, sinon réelle, qu'ils ont manifestée souvent ces dernières années, à l'occasion de manoeuvres ou d'opérations militaires (la Grenade) dans la région. L'Union soviétique

---

[22] G. Kim, par exemple, constate une très nette évolution qualitative dans le processus de libération nationale des années 1970. Les illustrations les plus marquantes en sont les victoires survenues au Viet Nam et au Kampuchea et les "remarquables" succès remportés par les forces révolutionnaires en Amérique latine.
G. Kim, "*Sovetskii Soyuz i Natsional'no-Osvoboditel'noe Dvizhenie*", *Mirovaya Ekonomika i Mezdunarodnye Otnoshenia* (Économie mondiale et relations internationales) (1982), nº 9, p. 24.

ne peut rétablir l'équilibre sans affaiblir gravement sa position militaire ailleurs dans le monde. De ce fait, les "postes avancés" qu'elle pourrait installer sur les arrières stratégiques des États-Unis seraient à la fois très vulnérables et assez faciles à supprimer. Ce déséquilibre incite l'URSS à faire preuve de prudence pour ne pas prendre des engagements envers des pays qu'elle se sentirait plus tard obligée de défendre. Il est significatif, à cet égard, que l'Union soviétique ne se soit jamais engagée officiellement à assurer la défense de son allié le plus proche dans la région, à savoir Cuba.[23]

De même, l'URSS n'a pris aucun engagement semblable envers le Nicaragua qui, pour elle, n'appartient pas au "groupe socialiste" ni aux "pays socialistes frères". Il n'empêche cependant que les forces armées soviétiques se sont engagées à "défendre les acquis du socialisme".[24] Une telle attitude traduit probablement une rectitude doctrinale (le Nicaragua n'étant pas, après tout, un pays socialiste au sens où l'entendent les experts soviétique du marxisme), mais aussi, encore une fois, l'hésitation de l'Union soviétique à prendre des engagements implicites, et encore moins des engagements explicites, qui l'obligeraient, si jamais elle devait les respecter, à capituler ou à opter pour l'escalade. Voilà qui fait particulièrement réfléchir car, étant donné l'importance des intérêts américains dans la région et le fait que l'équilibre des forces y est favorable aux États-Unis, il est probable que ces derniers réagiraient *manu militari* aux provocations soviétiques dans cette partie du monde plus que dans d'autres régions présentant moins d'intérêt à leurs yeux.

En résumé, les Caraïbes présentent beaucoup d'attrait aux yeux de l'Union soviétique pour des raisons stratégiques et idéologiques, et l'effritement progressif des structures politiques en Amérique centrale a créé pour elle un certain nombre d'occasions excellentes d'améliorer sa position stratégique dans la région. En revanche, les

---

[23] M. Rothenberg "*Latin America in Soviet Eyes*", *Problems of Communism* (sept.-oct. 1983), p. 3. Cela ne veut pas dire que l'Union soviétique, malgré l'absence de promesse, ne se sentirait pas obligée d'intervenir d'une façon ou d'une autre en cas d'attaque américaine contre Cuba. À cet égard, il convient de noter que les dirigeants soviétiques considèrent Cuba comme un élément à part entière de la communauté des États socialistes.

[24] À propos du Nicaragua, les observateurs soviétiques ne sont jamais allés plus loin que de dire (une seule fois, d'ailleurs), dans un numéro de la *Pravda* de 1983, que c'était un "État à orientation socialiste". Aux yeux des Soviétiques, il s'agit là d'une catégorie nettement inférieure à celle des "États socialistes". Voir Robert Leiken, "*The USSR and Central America: Great Expectations Dampened?*", dans *Central America and the Western Alliance* (New York: Holmes and Meier, 1985), p. 167, sous la direction de Joseph Cirincione.

réalités géographiques désavantageraient énormément les Soviétiques si jamais ils tentaient d'y renforcer leur présence militaire, d'autant plus que toute intervention en ce sens risquerait de valoir à leurs partenaires de la région des représailles militaires intensives de la part des Américains. Les tentations sont grandes, mais il faut aussi compter avec des contraintes et des risques de taille.

III.

LA POLITIQUE SOVIÉTIQUE DANS LE BASSIN DES CARAÏBES

La présente section dresse l'historique du rôle soviétique dans le contexte des crises politiques qui ont secoué cette région. Cinq cas représentatifs sont mis en relief : 1) la montée et la chute du régime de Gustavo Arbenz au Guatemala au début des années 1950; 2) l'accession au pouvoir de Fidel Castro et l'instauration de liens étroits entre l'URSS et Cuba de 1959 à 1962; 3) la révolution au Nicaragua, l'avènement en 1979 des Sandinistes et la multiplication des rapports avec l'Union soviétique; 4) la position de l'URSS sur la guérilla au Salvador; 5) les relations entre l'URSS et le régime Bishop de la Grenade.

Le scénario varie d'un épisode à l'autre, mais la toile de fond reste la même : lorsque des groupes diversement hostiles aux États-Unis ont mis en train dans la région des changements socio-politiques plus ou moins radicaux (le terme est employé sous toutes réserves dans le cas du Guatemala), les dirigeants et les décideurs américains ont jugé que la sécurité des États-Unis était menacée parce qu'à leurs yeux, les protagonistes locaux étaient à la botte de l'URSS ou se hâtaient de nouer des liens amicaux avec elle.

Il est difficile de cerner avec précision les politiques et les positions de l'URSS dans chacun de ces cas, car les principales sources d'information, tant occidentales que soviétiques, ont des enjeux à défendre dans la conjoncture. Toutefois, il existe suffisamment d'études sérieuses sur la question pour qu'on soit fondé à croire que les américains ont systématiquement exagéré l'ampleur de la menace soviétique dans la région. L'URSS a toujours cherché à exploiter toute occasion d'affaiblir l'hégémonie américaine et de renforcer sa propre influence. Cela dit, elle n'a jamais accordé une très grande importance à cette région, compte tenu de ses préoccupations plus pressantes ailleurs dans le monde. En outre, à une grosse exception près (la crise des missiles à Cuba), elle a toujours fait preuve d'une extrême prudence face aux dangers considérables d'une éventuelle confrontation dans cette région.

Les victoires soviétiques (Cuba par exemple, et dans une mesure moindre, la Grenade et le Nicaragua) sont surtout attribuables à l'hostilité des États-Unis envers les gouvernements nationalistes de gauche, hostilité qui découle principalement d'une mauvaise évaluation de l'influence soviétique sur ces derniers. En d'autres ter-

mes, chaque fois que la crainte de la menace soviétique dans les Caraïbes pousse les Américains à réprimer les régimes à tendance réformiste ou révolutionnaire, cette crainte tend à se concrétiser.

Bien entendu, il existe des affinités idéologiques ainsi que des liens historiques et personnels entre certains groupes révolutionnaires de la région et le Parti communiste de l'Union Soviétique (PCUS). Celle-ci s'est toujours dit solidaire de ces mouvements révolutionnaires et leur a accordé, à divers degrés, un appui matériel et politique. Mais dès leur accession au pouvoir, ces mouvements de gauche prônent une optique où le nationalisme intéressé vient contre-balancer, voire dominer la loyauté transnationale ou internationale. Toutes choses étant égales par ailleurs, les Soviétiques ne retirent de ces affinités idéologiques que des avantages assez modestes. Mais la pression américaine sur ces gouvernements et la propension traditionnelle des États-Unis à intervenir dans la région pour soutenir ou rétablir au pouvoir les régimes réactionnaires ou amicaux sont deux facteurs qui contraignent les régimes radicaux à chercher de l'aide là où ils peuvent la trouver. De fait, ce sont les États-Unis qui établissent les conditions dans lesquelles les impératifs du nationalisme et les intérêts pragmatiques s'allient à ceux de l'affinité idéologique pour créer un terrain propice à la pénétration soviétique.

1. **Le Guatemala**

À la fin d'octobre 1944, le général Frederico Ponce, successeur éphémère du général Jorge Ubico, qui avait gouverné en dictateur pendant 14 ans, est renversé par une junte de trois hommes dont l'objectif déclaré est la mise en place de structures démocratiques. Juan José Arevalo s'impose rapidement comme premier candidat à la présidence. Il est plébiscité sur la foi d'un programme destiné à renforcer la démocratie et à garantir aux Guatémaltèques démunis les rudiments d'une justice sociale par le biais de la réforme agraire, de l'éducation et de la protection des droits des travailleurs.[25] Arevalo aborde avec force précautions l'épineuse question de la réforme agraire, car il veut surtout éviter d'aliéner les gros propriétaires terriens, tant étrangers (comme la *United Fruit Company*) que locaux. À cet effet, il ouvre le crédit aux petits agriculteurs et leur facilite l'accès à l'assistance technique; il établit des mécanismes permettant de légaliser les titres de propriété litigieux; il fait voter des lois imposant la mise en valeur des terres en jachère et il entame

[25] S. Schlesinger & S. Kinzer, *Bitter Fruit* (Garden City, NY : Doubleday, 1982), p. 37.

la redistribution des terres qui avaient été confisquées aux ressortissants allemands et aux sympathisants nazis pendant la Seconde Guerre mondiale. Il se garde toutefois de confisquer de nouvelles terres, et la réforme agraire en reste dans l'ensemble à l'état de projet. Malgré son souci d'éviter la polarisation et de ménager les intérêts américains, il applique en 1947 un code du travail qui provoque une levée des boucliers dans le milieu des affaires. Destiné à redresser les inégalités entre le patronat et les travailleurs en légalisant les syndicats ouvriers, en prévoyant un salaire minimum et en créant des tribunaux pour régler les conflits de travail, ce nouveau code soulève certaines questions aux États-Unis, où l'on soupçonne Arevalo d'être un sympathisant communiste.[26]

Entretemps, les milieux progressistes de l'élite s'impatientent : la réforme est trop lente à leur gré. Dès 1949, les groupes libéraux et gauchisants comme le mouvement syndicaliste et les communistes se rangent derrière Jacobo Arbenz, dont la victoire aux élections présidentielles de 1950 est quasi assurée après l'assassinat de Francisco Arana, son principal rival. (Arana était aux côtés d'Arbenz lors du coup d'État de 1944, et d'aucuns lui prêtaient l'intention de mijoter un second coup — contre Aravelo cette fois — pour prévenir toute possibilité qu'Arbenz remporte les élections.)

Arbenz s'est engagé à accélérer la réforme sociale amorcée par Arevalo, surtout en matière agraire. En juin 1952, l'assemblée vote à cet effet une loi qui habilite le gouvernement à reprendre les superficies inexploitées aux grands propriétaires fonciers — américains pour la plupart — moyennant indemnité sous forme d'obligations rapportant intérêt. Il est prévu que les terres confisquées seront réparties en petits et en moyens lots à l'intention des paysans dépossédés. Le programme est d'envergure modeste; ne visant que les terres en friche, il est en tout cas moins ambitieux, et de loin, que la réforme agraire qui sera entreprise au Salvador en 1980 sous l'égide des Américains. Pourtant, les intérêts commerciaux étrangers sont effarouchés. D'autant plus qu'Arbenz paraît décidé à affaiblir l'emprise étrangère sur l'économie du Guatemala en développant l'infrastructure locale : il construit un port susceptible de rivaliser avec les installations de la *United Fruit*, aménage une autoroute vers l'Atlantique en vue de concurrencer le monopole ferroviaire étranger, et prône la création d'une compagnie nationale d'électricité pour briser le monopole américain.

---

[26] *Ibid.*, pp. 39-40.

Pour modeste qu'elle soit, la réforme s'avère difficile à freiner une fois le coup d'envoi donné. Des bandes de paysans, souvent incités par des agitateurs communistes, s'emparent de nombreuses fermes épargnées par la réforme. Arbenz hésite à réprimer les squatters, de crainte de se mettre à dos une bonne partie de son soutien populaire. Saisies illégales de terres, implication des communistes, immobilisme apparent d'Arbenz : au Guatemala comme aux États-Unis beaucoup en concluent que le Guatemala glisse vers le communisme et qu'Arbenz suit cette évolution d'un oeil bienveillant.

À l'appui de cette conclusion, on constate que le pouvoir du mouvement communiste, dont les diverses factions ont fusionné en 1951–1952 pour créer le Parti travailliste du Guatemala, semble s'affirmer de plus en plus. Cette montée se mesure moins à l'augmentation du soutien des masses qu'à d'autres indices, comme la mainmise croissante des communistes sur les mouvements ouvriers et agricoles, les rapports plutôt étroits du couple Arbenz avec certaines instances du parti communiste et la nomination de communistes à des postes juste en dessous du niveau ministériel. Mais il est difficile, si l'on se fie à ces seuls indices, de donner raison aux dirigeants américains. Car Allen Dulles affirmait qu'Arbenz cherchait à transformer le Guatemala en État marxiste; Eisenhower était d'avis que le Guatemala représentait un danger pour les Amériques et qu'il concrétisait le péril rouge dans l'hémisphère occidental; pour le Secrétaire d'État John Foster Dulles, les événements au Guatemala étaient le fait du despotisme soviétique et concrétisaient "les noirs desseins du Kremlin, résolu à détruire le système inter-américain".[27] De fait, les communistes n'étaient pas représentés au Cabinet et n'influaient pas véritablement sur les principaux instruments coercitifs de l'État, à savoir l'armée et la police. Comme l'a fait remarquer Cole Blasier, les communistes exerçaient une influence certaine au sein du gouvernement, mais de toute évidence ils ne le dominaient pas.[28]

Si l'ascendant des communistes sur le gouvernement Arbenz est difficile à prouver, on ne peut guère mieux prétendre que ce dernier soit le fantoche de l'Union soviétique. C'était pourtant l'avis de plusieurs dirigeants américains de l'époque. On peut supposer, certes, que les Soviétiques jouissaient d'un certain prestige auprès du Parti travailliste du Guatemala. Mais il n'existait pas de liens historiques profonds entre l'URSS et cette région. Durant l'ère

---

[27] Phrase citée par C. Blasier dans *The Hovering Giant* (Pittsburgh : University of Pittsburgh Press, 1976), pp. 162, 165, 171.

[28] *Ibid.*, pp. 156-157.

stalinienne, les dirigeants soviétiques ont affiché une parfaite indifférence envers le tiers-monde en général, et plus particulièrement envers l'Amérique latine. Par la suite, la mort de Staline a provoqué une lutte à la succession qui a sollicité toute l'attention du pouvoir soviétique. Il est donc peu probable que la stratégie et les tactiques du parti local fussent définies à Moscou, sauf dans leurs très grandes lignes.[29] De toute façon, comme nous l'avons déjà vu, le parti ne dominait pas le gouvernement.

Il est également peu probable que l'Union soviétique ait entretenu à cette époque des rapports directs et soutenus avec le Guatemala. Les deux pays ont établi des relations diplomatiques en 1945, sans toutefois procéder à un échange de représentants. Les seuls échanges connus entre Arbenz et le Bloc de l'Est sont les suivants :

1. une conversation entre Arbenz et un attaché commercial tchèque en mars 1953;
2. la présentation des lettres de créance d'un diplomate tchèque à Arbenz en janvier 1954;
3. une discussion entre Arbenz et un attaché commercial soviétique en octobre 1953 à Mexico.

Les décideurs américains s'appuyaient sur deux autres faits pour étayer leur thèse que l'Union soviétique comptait se servir du Guatemala comme d'un fer de lance pour s'implanter dans l'hémisphère occidental. En 1954, le Guatemala a acheté environ deux mille tonnes d'armes légères de fabrication tchèque expédiées depuis Szczecin en Pologne. Encore faut-il juger cette action dans son contexte historique. Dès 1948, les États-Unis ont refusé d'approvisionner le Guatemala en armes. Le gouvernement Arevalo s'était alors tourné vers le Danemark : un accord a été conclu, mais les États-Unis, d'après Arevalo, ont opposé leur veto. Les Américains se sont mis d'accord avec les Britanniques au début des années 1950 pour empêcher la vente d'armes au Guatemala par des tiers. Arbenz a tout de même réussi à passer un marché avec la Suisse, mais le chargement fut arraisonné à New York.

Ces péripéties surviennent à une période très difficile pour Arbenz. À l'intérieur du pays la révolte gronde, tandis qu'à l'extérieur, armés, financés et formés dans une certaine mesure par la CIA, des exilés guatémaltèques préparent une invasion depuis leurs bases

[29] À de nombreux égards, notamment en collaborant avec les "bourgeois réformistes", le Parti Travailliste conduit de 1950 à 1953 une politique manifestement contraire à la pensée soviétique sur la participation communiste aux mouvements de libération nationale.

au Honduras (elle aura bel et bien lieu). C'est vraisemblablement en désespoir de cause et malgré lui qu'Arbenz s'est adressé aux Tchèques en 1954.

Le deuxième fait est lié à l'invasion proprement dite. Lorsque Castillo Armas déclenche son attaque depuis le Honduras, le Guatemala dépose une plainte devant le Conseil de sécurité des Nations-Unies. Celui-ci adopte une résolution de compromis proposée par la France : on demande que toute action susceptible de mener à de nouvelles effusions de sang prenne fin. Les attaques se poursuivent. Toriello, alors ministre des Affaires étrangères du Guatemala, télégraphie alors à Molotov, son homologue soviétique. En effet, l'URSS a appuyé le Guatemala dans ses vaines démarches pour obtenir une résolution plus énergique. Toriello fait appel aux Soviétiques afin que la résolution soit appliquée. Dans sa réponse, Molotov exprime sa sympathie et précise qu'il a chargé la mission soviétique aux Nations-Unies de suivre l'évolution de la question. John Foster Dulles dénonce cet échange et accuse les Guatémaltèques d'être "de connivence" avec Molotov. Notons simplement qu'un échange ouvert entre pays membres des Nations-Unies à propos d'une résolution dûment adoptée par le Conseil de sécurité n'a vraiment rien d'exceptionnel, à plus forte raison lorsqu'un des correspondants est frappé d'ostracisme par l'État dominant de son hémisphère, que ce correspondant se fait envahir par des rebelles dont le matériel provient de ce même État et dont les bases se trouvent dans un pays limitrophe et, enfin, qu'il est sur le point de s'écrouler. L'affirmation de Dulles que Molotov et Toriello forment "une association malsaine" paraît déplacée.[30] Bref, les Soviétiques ne sont pas à l'origine des incidents qui ont perturbé la stabilité dans cette région. Leur politique a consisté essentiellement à réagir en fonction d'événements localisés sur lesquels ils ne pouvaient guère influer. Et dans la faible mesure où l'on peut parler de rôle soviétique, c'est la politique des États-Unis qui est la première en cause. Le comportement de l'URSS dans cet épisode se place sous les signes de la prudence et de la retenue.

On peut donc se demander pourquoi les États-Unis ont crié à l'ingérence soviétique lorsqu'ils disposaient, pour supposer l'existence de rapports entre le Guatemala et l'URSS, d'arguments si peu convaincants. Il y a trois réponses possibles. D'abord, comme on l'a souvent fait remarquer, John Foster Dulles et d'autres acteurs politiques de premier plan entretenaient des relations avec la

[30] Cet exposé des relations sovieto-guatémaltèques est largement inspiré de Blasier, *op. cit.* (note 27), pp. 158–70.

United Fruit Company.[31] En première hypothèse, ils n'auraient donc agi que pour protéger leurs propres intérêts économiques et ceux de leurs amis. Le péril communiste était un prétexte commode pour justifier une intervention qui visait avant tout la défense des intérêts économiques américains contre le gouvernement Arbenz.

Ensuite, les entreprises américaines ayant des intérêts au Guatemala — notamment la *United Fruit Company* — ont exercé de fortes pressions pour inciter leur gouvernement à agir contre les éléments anti-américains de ce pays. Exploitant leurs appuis dans la presse et au Congrès, elles ont organisé une campagne médiatique intense à laquelle l'administration Eisenhower, pour des raisons politiques, a jugé peut-être imprudent de résister. Faute d'agir, le gouvernement aurait risqué qu'on l'accuse de "céder devant les communistes", chose grave dans le climat de l'époque.

Dernière possibilité : les décideurs américains étaient sans doute tout à fait persuadés qu'Arbenz intriguait avec les communistes. La démarche des États-Unis cadrait en effet assez bien avec l'hypothèse qu'ils étaient emprisonnés dans une doctrine qui établissait une correspondance entre, d'une part, l'Internationale communiste et, d'autre part, le nationalisme politico-économique à composante anti-américaine et la réforme sociale aux dépens de l'élite et des intérêts étrangers.

2. **Cuba, 1958–1962**

Avec le temps, Khrouchtchev affirme son pouvoir, et l'Union soviétique acquiert une expérience plus poussée des relations diplomatiques avec le tiers-monde; elle poursuit dès lors aux Caraïbes une politique sensiblement plus assurée. L'accession au pouvoir de Castro à Cuba offre à Moscou sa première occasion de s'affirmer dans la région.

Après plusieurs années de décadence, le régime de Batista s'écroule devant une guérilla de plus en plus forte dirigée par Fidel Castro et une montée massive de l'agitation dans les villes et les campagnes. Les troupes de Castro bénéficient de l'appui d'autres groupes d'opposition et elles sont les seules à jouir de l'appui populaire général. Castro se retrouve donc rapidement au pouvoir. Au début, il promet de respecter la Constitution de 1940, refuse d'agir contre les intérêts étrangers et s'abstient de dénoncer ouvertement les États-Unis. Le gouvernement américain ne tarde pas

[31] Voir par exemple Schlesinger et Kinzer, *op. cit.*, note 25, *passim*.

trop à reconnaître le régime de Castro, l'administration d'Eisenhower ayant tout d'abord décidé d'observer le cours des événements.

La révolution cubaine constitue la réaction du peuple devant la distribution par trop inéquitable des revenus, l'oppression et la corruption manifeste du régime précédent, et la tutelle économique et politique des États-Unis. Rien ne laisse croire que les Soviétiques ont joué un rôle important pour porter Castro au pouvoir. En fait, le Parti communiste cubain, ou *Partido Socialista Popular* (PSP), avait au contraire collaboré avec Batista, à certaines occasions, en échange d'une certaine liberté d'action, et il n'appuya vraiment les guérilleros qu'à la onzième heure. Après avoir saisi le pouvoir, Castro commença à forger des liens étroits avec le PSP, car il comprit qu'il lui fallait un parti politique discipliné et bien organisé pour consolider son influence.

Les premiers communiqués soviétiques sur la victoire de la révolution cubaine ont en général adopté un ton positif mais remarquablement réservé, ce qui permet de croire que les Soviétiques connaissaient mal Castro, qu'ils n'étaient pas sûrs de son engagement envers la révolution sociale interne et la philosophie "progressiste" en matière de politique étrangère, et qu'ils étaient préoccupés par des problèmes plus importants (comme la crise de Berlin et les tensions de plus en plus vives entre l'URSS et la Chine Populaire). Moscou s'était apparemment opposé à l'usage des armes à cette étape du processus révolutionnaire. On a de bonnes raisons de croire que l'opposition du PSP à l'action militaire de Castro traduisait les hésitations de l'Union soviétique,[32] d'où la lenteur de l'URSS (voir plus loin) à établir des relations diplomatiques avec Castro. Les faits démentent donc le point de vue selon lequel l'Union soviétique a tiré les ficelles de la révolution cubaine.

Une fois au pouvoir, Castro se préoccupe d'abord de la réforme sociale interne et de la dépendance économique de Cuba vis-à-vis des États-Unis. Dans une large mesure, l'économie de l'île repose sur les contingents de sucre fixés par les Américains et sur les prix de faveur établis pour cette denrée par Cuba qui cherche ainsi à accumuler des devises; tout cela confère aux États-Unis une influence marquée sur le processus décisionnel cubain. Les marchandises américaines jouissent de tarifs préférentiels sur le marché

[32] Un article écrit par un membre important du PSP et critiquant plusieurs aspects de l'armée rebelle de Castro a paru en 1958 dans un journal important du PCUS. P. Lopes, "Za Edinyi Front Bor'by Protiv Krovavoi Diktatur Batisty", *Partiinava Zhizn'* (Vie du Parti), (1958), nº 20, pp. 52-53.

cubain. Comme au Guatemala dont nous avons parlé plus haut, les intérêts américains contrôlent environ 40 p. 100 de la production cubaine de sucre, 90 p. 100 des services de téléphone et d'électricité, et 50 p. 100 des chemins de fer. Mais contrairement à Arbenz, Castro montre peu de réserve en cherchants à réaliser ses objectifs.

En mars 1959, Castro assume la direction de la compagnie de téléphone cubaine et annule la dernière augmentation de tarifs; il réduit ensuite les tarifs exigés par la compagnie cubaine d'électricité. Ces deux mesures touchent directement les investisseurs américains. En mai, la première loi de réforme agraire permet la saisie des grands domaines appartenant à des propriétaires cubains aussi bien qu'américains. Comme aucune compensation n'est accordée aux Américains touchés, l'opposition à Castro croît encore plus aux États-Unis.

En mars 1960, le gouvernement cubain nationalise une compagnie minière américaine, et en juin, il saisit quatre hôtels de La Havane qui appartenaient entièrement ou en partie à des intérêts américains. Au début de 1959, Castro, faisant face à de nouvelles difficultés intérieures et à la menace d'un invasion fomentée par des groupes hostiles de la région ou par les États-Unis, avait commencé à se procurer des armes à l'étranger. Il se préparait sans doute ainsi à repousser une invasion éventuelle, mais aussi à mener des expéditions contre ses voisins hostiles ou préconisant des idéologies inacceptables — qu'on songe à l'attaque lancée contre la République Dominicaine vers le milieu de 1959. En ce sens, il faut souligner que Castro, même s'il n'était pas vraiment à la botte des Soviétiques, représentait un facteur important de déstabilisation dans la région. Son action révolutionnaire n'était pas particulièrement bien vue des États-Unis, qui refusèrent donc de lui vendre pour 4 millions de dollars d'armements. Les Américains cherchèrent en outre à convaincre leurs alliés de maintenir l'embargo sur la vente d'armes à Cuba, qu'ils avaient imposé contre Batista, vers la fin de son règne. Castro s'est alors tourné vers l'Europe, avec un certain succès, mais quand le navire français *La Coubre* a explosé dans le port de La Havane en mars 1960, Castro a accusé les États-Unis de sabotage et a menacé d'aller acheter ses armes en Union soviétique.

En même temps, les Cubains tentent de diversifier leur commerce extérieur pour se soustraire autant que possible aux pressions économiques des États-Unis. C'est à ce moment que l'influence soviétique commence à se manifester dans les relations de plus en plus tendues entre les États-Unis et Cuba. En février 1960, M. Mi-

koyan, vice-président du Politburo, arrive à La Havane pour signer un accord commercial selon lequel l'Union soviétique s'engage à acheter, entre 1961 et 1964, un million de tonnes de sucre cubain par année, dont 425 mille tonnes avant la fin de 1960, et à livrer en guise de paiement du pétrole et des biens d'équipement. À la fin de mars, Cuba rétablit les relations diplomatiques avec l'Union soviétique (rompues par Batista en 1952) et répudie le Pacte de Rio, un accord de sécurité régionale proposé par les États-Unis et réunissant presque tous les États de l'hémisphère. Ensemble, ces deux évenements marquent le commencement d'une politique délibérée de la part de Cuba, qui cherche à relâcher ses liens avec les États-Unis et à contrebalancer la prépondérance américaine dans la région par l'établissement de relations avec d'autres grandes puissances. Le pétrole soviétique commence à arriver en avril 1960, et c'est à ce moment que les États-Unis décident pour la première fois de braver Castro.

Pendant la plus grande partie de 1959 et au début de 1960, les États-Unis ont tenté d'éviter toute confrontation avec Castro. Ainsi, le Département d'État proteste contre le refus, contraire aux dispositions de la réforme agraire, de verser une compensation financière au moment de la saisie arbitraire des terres appartenant à des Américains, mais il ne dénonce pas la loi elle-même. Toutefois, les critiques acerbes que Castro profère contre les États-Unis après l'explosion à bord de *La Coubre*, son intention déclarée d'acheter des armes en Union soviétique, la conclusion d'un accord commercial avec Moscou et les premières expropriations d'entreprises américaines ont fini par mettre à bout la patience du gouvernement Eisenhower, surtout que les élections présidentielles de 1960 approchaient rapidement.

Il en est résulté un renversement dramatique de la politique américaine à l'égard de Cuba au milieu des années 1960. D'abord, à la mi-mars, le président a autorisé l'organisation et le financement par la CIA d'une force militaire anti-castriste. En second lieu, le gouvernement américain a exhorté fortement Texaco, Esso et Shell — les trois compagnies dirigeant les raffineries de pétrole à Cuba — à refuser de traiter le brut soviétique, ce qui a gravement menacé l'économie de ce pays. Enfin, Eisenhower s'est fait accorder par le Congrès, vers le milieu de l'année, un pouvoir direct sur les quotas de sucre cubain, tandis qu'on réclamait la destruction de Castro et du communisme à Cuba et la fin des programmes favorisant la croissance rapide du communisme international "à notre porte". En 1960, il a réduit de sept cent mille tonnes les importations de sucre cubain, et il les a éliminées complètement en 1961, tarissant

ainsi d'un seul coup la principale source de devises étrangères de l'île. Ces mesures auraient dû provoquer la chute de Castro ou le ramener sur le droit chemin. En fait, si l'on avait voulu inviter les Soviétiques à étendre leur influence dans la région, on n'aurait pas pu faire mieux.

Ensemble, l'annulation des quotas sucriers et le refus de raffiner le brut soviétique (en plus du manque de devises à cause duquel les Cubains ont eu du mal à obtenir du pétrole ailleurs) risquaient d'entraîner une débâcle économique, à moins qu'une autre puissance vînt rescaper les Cubains. Une force d'invasion anti-castriste étant activement en train de se former[33], Cuba se sentait davantage pressée d'obtenir des armes, mais les États-Unis lui bloquaient l'accès aux sources sur lesquelles ils exerçaient une influence. Comme l'a dit Blasier :

> "N'importe laquelle des mesures anti-castristes prises par le gouvernement Eisenhower aurait pu provoquer la chute de Castro. Celui-ci a conclu, non sans motif, qu'il se trouvait en péril."[34]

Pour retrouver sa stabilité dans une telle situation, il suffisait à Cuba de se tourner vers une puissance rivale. La politique des États-Unis aurait pu réussir s'il n'y avait eu aucune autre puissance désireuse et capable de les remplacer. Or, l'Union soviétique de 1960 n'était pas celle de 1954. Outre qu'elle était mieux à même de profiter d'une occasion de ce genre, elle était aussi plus disposée à le faire. La recherche d'une coexistence pacifique avec les États-Unis incitait fortement Khrouchtchev à réagir positivement dans des situations telles que celle de Cuba, pour réaffirmer l'objectif révolutionnaire de l'Union soviétique tout en ménageant son "ennemi numéro 1" sur les questions intéressant l'Europe et les armements nucléaires. Voilà qui importait particulièrement au début des années 1960, à cause de l'influence grandissante de la Chine Populaire sur le plan idéologique. La volonté de Moscou d'intervenir dans les Caraïbes pourrait bien avoir été renforcée par l'échec du sommet de Paris en mai 1960, de toute évidence à cause de l'affaire de l'avion *U-2*, et par la détérioration rapide des relations américano-soviétiques après coup. On peut soutenir que Khrouchtchev a pris des risques considérables, autant en URSS qu'à l'intérieur du mouvement communiste international, lorsqu'il a commencé à

---

[33] Il semble que Castro ait été informé de cette décision vers le milieu de 1960. Blasier, *op. cit.*, note 27, p. 195.

[34] *loc. cit.*

appliquer sa politique de détente avec les États-Unis. Il est possible que la réaction tiède de ces derniers l'ait irrité et qu'il se soit dès lors exposé à la critique dans son propre pays. En défiant ouvertement les États-Unis au sujet de Cuba, il a sans doute désamorcé considérablement ces critiques, tout en réussissant à faire oublier la situation économique nationale, de plus en plus chaotique.

Comme le fossé se creusait toujours davantage entre les États-Unis et Castro et que les politiques nationale et étrangère de celui-ci devenaient de plus en plus radicales, l'Union soviétique s'est empressée de répondre aux besoins du régime cubain. La première expédition d'armes soviétiques arriva en juillet 1960. Dès la minovembre, le Département d'État exprimait sa profonde inquiétude devant l'accumulation d'armes à Cuba, prétendant que les Cubains avaient recruté et entraîné une armée dix fois plus considérable que celle de Batista.

Il semble de plus que l'Union soviétique ait promis à Cuba des livraisons régulières de pétrole, ce qui a amené Castro à nationaliser les raffineries étrangères à la fin de juin. Mais c'est l'annulation des quotas sucriers, le 6 juillet, qui a fourni le prétexte de l'initiative soviétique la plus dramatique de l'année. Trois jours après l'annonce de l'interruption des achats de sucre cubain par les États-Unis, Khrouchtchev se mit à parler publiquement des Caraïbes en faisant observer que les missiles stratégiques soviétiques pourraient servir à repousser une intervention américaine dans l'île. Vers la fin de l'année (le 19 décembre 1960), un communiqué signé conjointement par Cuba et l'Union soviétique précisait bien que l'URSS accorderait un appui "total" à Cuba pour l'aider à préserver son indépendance advenant une agression non provoquée contre elle.

Mais il fallut attendre l'année suivante avant que les Soviétiques se décident à acheter 2,7 millions de tonnes de sucre cubain. Il importe de signaler ici que la Chine Populaire venait alors tout juste de s'engager à en importer un million de tonnes. On peut donc voir là, du moins en partie, le résultat de la concurrence sino-soviétique auprès des mouvements révolutionnaires du tiers-monde. Il s'agissait surtout, pour le régime soviétique, de se faire valoir, tant au pays qu'à l'intérieur du mouvement "anti-impérialiste" mondial.

La tournure des événements a provoqué une rupture officielle des relations diplomatiques entre Cuba et les États-Unis en janvier 1961, puis la tentative d'invasion à la baie des Cochons, en avril de la même année. Les Soviétiques ont réagi un peut tard à cette intervention armée, en menaçant de fournir à Castro toute l'aide néces-

saire pour repousser l'ennemi; cependant, les Cubains ont facilement réussi eux-mêmes à écraser les envahisseurs. Le succès des Cubains fut en partie attribuable aux armes que les Soviétiques leur avaient livrées plus tôt, mais aussi au fait que Kennedy avait refusé d'appuyer la force d'invasion quand elle s'était trouvée en difficulté.

L'indécision du président Kennedy au moment de l'affaire de la baie des Cochons, les piètres résultats qu'il obtint au sommet de Vienne en juin 1961, et l'indolence des États-Unis devant la construction du mur de Berlin en août portèrent les dirigeants soviétiques à croire que les Américains n'étaient pas disposés à courir des risques importants pour protéger leurs intérêts au tiers-monde et ailleurs. Les contraintes stratégiques fondamentales limitant l'activisme soviétique dans le tiers-monde, telles que nous les avons définies dans la section II, s'étaient estompés. L'incitation à l'aventurisme était aussi très forte à ce moment-là, étant donné les problèmes nationaux sérieux auxquels Khrouchtchev devait faire face et la concurrence de la Chine Populaire en matière d'idéologie révolutionnaire. Enfin, Khrouchtchev avait très mal évalué l'effet de ses vantardises au sujet de la puissance nucléaire stratégique de l'URSS. Les Américains ont réagi dès 1960 en lançant les programmes *Minuteman* et *Polaris*. En 1962, les Soviétiques se trouvèrent donc très en retard sur les États-Unis dans la course aux armements nucléaires stratégiques. Même si les Soviétiques avaient remis à plus tard de gros investissements en matière d'armements stratégiques, ils avaient poursuivi la mise au point et la production des missiles à portée moyenne et intermédiaire. À leurs yeux donc, une des façons de corriger le déséquilibre de plus en plus marqué dans le domaine des armes intercontinentales consistait à installer des rampes de lancement à un endroit d'où les missiles à portée plus courte pourraient atteindre des cibles aux États-Unis. Outre la conjoncture politique en URSS même et dans le monde communiste en général et le fait que les Soviétiques aient mal évaluée les intentions de Kennedy, ce sont des considérations stratégiques qui ont finalement poussé les Soviétiques à installer des missiles à Cuba.

Khrouchtchev a cependant constaté très vite qu'il avait mal compris l'attitude de Kennedy. Le gouvernement américain refusa carrément d'accepter la construction de rampes de lancement à Cuba, et il disposait des moyens d'en empêcher l'achèvement soit en dressant un blocus stratégique, soit encore en lançant une attaque aérienne conventionnelle. Comme l'URSS n'était alors pas en mesure de déployer des troupes à Cuba, elle n'avait d'autre choix,

advenant une attaque américaine, que l'escalade au moyen d'un bombardement nucléaire stratégique des États-Unis ou de l'ouverture d'hostilités en Europe, où elle possédait des forces classiques supérieures à celles de l'Occident. Ni l'une ni l'autre de ces options n'était particulièrement prometteuse, étant donné la supériorité des stocks américains d'armes nucléaires stratégiques. Il ne fut donc pas surprenant de voir Moscou reculer en démantelant ses rampes et en s'engageant à ne pas installer d'autre système nucléaire à Cuba, contre la promesse des États-Unis de ne pas attaquer Cuba, ce qu'ils n'avaient pas l'intention de faire de toute façon.

L'Union soviétique met de temps en temps à l'épreuve la vigilance des Américains, en 1970, par exemple, quant des détachements de reconnaissance américains ont décelé la mise en chantier d'une base de sous-marins atomiques à Cienfuegos.[35] Dans l'ensemble, toutefois, l'URSS a respecté sa parole et elle a fait marche arrière quant on lui a reproché une violation. L'entente issue de la crise des missiles à Cuba est peut-être la plus ancienne et la plus efficace de toutes celles que les deux superpuissances ont conclues en matière de sécurité régionale.

La gifle que Khrouchtchev a reçue à Cuba a contribué à sa chute en 1964. Mais, fait encore plus important dans le cadre de notre étude, cet échec marque la fin plutôt soudaine des activités soviétiques risquées dans les Caraïbes et même (compte tenu de l'engagement des États-Unis au Viet Nam et de leur intervention en République Dominicaine) dans le tiers-monde en général. Les successeurs de Khrouchtchev sont revenus à la prudence qui avait caractérisé la politique soviétique en Amérique latine au cours des années 1950. Ils ont refusé d'appuyer Castro dans ses efforts pour exporter la guérilla ailleurs dans la région, préférant conseiller aux communistes locaux d'éviter la violence et d'opter plutôt pour une transition pacifique vers le socialisme. Moscou a critiqué ouvertement les divers mouvements révolutionnaires appuyés par Cuba au Venezuela, en Amérique centrale et en Bolivie, en les qualifiant "d'aventures" et en dénonçant comme étant contraires au marxisme les théories révolutionnaires castristes qui sont à l'origine de ces soulèvements; mentionnons notamment le principe voulant que le parti soit axé sur l'armée révolutionnaire et que la création des groupes de guérilleros importait plus que les démarches destinées à obtenir l'appui de la masse. Ce faisant, les Soviétiques ont énormément affaibli leurs rapports avec Castro lui-même.

---

[35] H. Kissinger, *White House Years* (Boston : Little Brown, 1979), pp. 635-652.

Les Soviétiques ont sans doute adopté une telle ligne de conduite parce qu'à leur avis, la révolution cubaine était une exception plutôt qu'un modèle et parce que la conjoncture ailleurs dans les Caraïbes ne garantissait pas la réussite d'un conflit armé. De plus, il est possible qu'en condamnant les théories novatrices de Castro, l'URSS ait montré qu'elle comprenait les conditions existant alors en Amérique Latine, mais aussi qu'elle tenait à conserver sa primauté doctrinale dans le "mouvement révolutionnaire mondial". On pourrait également affirmer que l'attitude soviétique résultait en partie de l'expérience désastreuse vécue à Cuba, face aux États-Unis, dans des conditions d'infériorité militaire sur les plans stratégique et classique.

Dans ce contexte, il convient de préciser que l'Union soviétique n'a encore donné à Castro aucune garantie officielle de sécurité, malgré le désir évident de Cuba d'en obtenir une. Cette prudence illustre la volonté des Soviétiques de conserver leurs coudées franches et d'éviter l'humiliation qu'ils subiraient certainement s'ils ne respectaient pas l'engagement éventuel pris envers Cuba, ou encore les dangers de l'escalade qui se produirait sûrement s'ils essayaient au contraire de s'en acquitter. En privé, les spécialistes soviétiques continuent à soutenir que tout conflit américano-soviétique au sujet de Cuba comporte de grands risques d'escalade. L'expérience de 1962 semble avoir laissé une impression durable, malgré les grands progrès de la capacité militaire soviétique.[36]

La préférence soviétique pour une action graduelle et pacifique en Amérique latine s'est trouvée renforcée à la fin de la décennie par l'influence croissante de la gauche au Chili et par la victoire d'Allende aux élections présidentielles de 1970. Sur la scène diplomatique, l'Union soviétique a déployé des efforts considérables à la fin des années 1960 et au début des années 1970 pour nouer des liens avec de nombreux pays d'Amérique Latine; elle a remporté un succès remarquable dans certains cas, notamment au Pérou entre 1968 et 1975.

Beaucoup ont prétendu que la contre-révolution au Chili a amené Moscou à réévaluer sa tactique de la lutte pacifique et à mentionner de plus en plus souvent la révolution armée comme moyen de parvenir au socialisme.[37] Toutefois, l'incidence de l'affaire chi-

---

[36] Conversations de Campinas, au Brésil, en juillet 1985.

[37] J. Valenta, "*The Soviet Union*", sous la direction d'A. Adelman et de R. Reading, *Confrontation in the Caribbean Basin* (Pittsburgh : *Center for Latin American Studies*, 1984), p. 242.

lienne sur l'attitude des Soviétiques n'est pas claire. Certains auteurs soviétiques ont soutenu que le coup d'état avait été dû en partie au fait qu'Allende et ses partisans n'avaient pas réussi à exercer une "action directe" contre la classe moyenne et l'armée.[38] Ce point de vue a été contesté par d'autres qui ont condamné le romantisme révolutionnaire du mouvement d'extrême-gauche *Movimiento Izquierda Revolucionario* (MIR); pour eux, la faiblesse de la politique économique et le fait que le régime Allende n'ait pas respecté sa promesse de ne pas s'en prendre à la propriété privée ont finalement exaspéré la classe moyenne.[39] Jerry Hough fait observer que ce désaccord marqué dans un même numéro d'une revue spécialisée est très inusité dans les publications soviétiques.[40]

Les dirigeants soviétiques et de nombreux érudits se sont appliqués à démontrer que, sous Allende, des progrès importants ont été réalisés au Chili par des moyens pacifiques. Brezhnev déclarait en 1976 qu'il ne fallait pas voir dans la chute du régime Allende un échec de la lutte pacifique.[41] Les partis communistes d'Amérique centrale ont continué à éviter toute participation aux mouvements renaissants de guérilla, perdant ainsi la prépondérance aux mains de la gauche radicale non communiste; c'est ce qui s'est passé au

---

38 K. I. Maidanik, "*Vokrug Urokov Chili*", *Latinskaya Amerika* (1974), nº 5, pp. 119-121.

39 E.A. Kosarev, "Ekonomika i mirnyi put revolyutsii", *Latinskaya Amerika* (1974), nº 5, pp. 95, 96, 99-100.

40 Ramet et Lopez-Alves ont erronément cité Hough pour étayer leur argument selon lequel "les observateurs soviétiques de la scène latino-américaine s'entendaient pour dire . . . que le recours aux moyens extra-légaux n'aurait pas dû être découragé" (*op. cit.*, [renvoi nº 37] p. 348). En fait, Hough a parlé d'un consensus général parmi des "profanes importants" (c'est-à-dire des gens qui n'étaient pas spécialistes des affaires latino-américaines) (*op. cit.*, [renvoi nº 2] p. 131), et il a poursuivi en décrivant longuement l'absence de consensus chez les spécialistes sur cette question. Se fondant sur cette citation erronée, Ramet et Lopez-Alves ont affirmé ce qui suit : "Il existe une relation directe entre cette conclusion et l'appui accordé par les Soviétiques à la guérilla en Amérique Latine." (*loc. cit.*). Voilà qui est discutable, puisque les spécialistes de l'Amérique latine en Union soviétique ont pris soin de ne pas tirer de l'expérience chilienne des conclusions applicables à l'ensemble du continent; qui plus est, on ignore l'influence que les "profanes" exercent par rapport aux spécialistes susmentionnés. C'est aussi une fausse déduction, puisque les "moyens extra-légaux", ou même les conflits armés, dépassent largement le cadre de la "guérilla". Comme le dit S. Mikoyan : "Voir l'action armée comme étant uniquement la création de brigades partisanes chargées d'écraser l'armée régulière par leur seule action n'est qu'une vulgarisation de la théorie révolutionnaire." S. Mikoyan, "Ob Osobennostyakh Revolyutsii v Nikaragua", *Latinskaya Amerika* (1980), nº 3, pp. 35-36.

41 C. Blasier, Observations sur l'article de Valenta paru dans l'ouvrage d'Adelman, *op. cit.*, note 37, p. 271.

Salvador et au Nicaragua. Le *Partido Socialista Nicaraguense* (PSN) a attendu 1977 avant de se rallier à la lutte armée au Nicaragua. Dans le cas du Salvador, le parti local n'a pris les armes qu'en 1980, après la victoire des Sandinistes au Nicaragua.

En fait, la politique soviétique à l'égard de l'Amérique latine n'a pas beaucoup changé de 1973 à 1979. Malgré l'intensification des efforts de recherche après 1969 (année de fondation de la revue soviétique *Latinskaya Amerika*), cette partie du monde n'a pas joui d'un degré de priorité très élevé dans l'élaboration de la politique soviétique au tiers-monde. L'URSS se préoccupait surtout de la situation au Sud-Est asiatique, au Moyen-Orient, en Afrique australe et dans le Nord-Est de ce dernier continent. Dans toutes les régions des Amériques, c'est l'Amérique centrale qui retenait le moins l'attention dans les diverses publications spécialisées. L'examen des études publiées au cours de cette période donne l'impression que les analystes soviétiques ne s'intéressaient tout simplement pas beaucoup à cette région, mais on pourrait, bien entendu, dire la même chose des chercheurs occidentaux.

3. Le Nicaragua et la crise en Amérique centrale

L'Union soviétique s'attendait peu à la victoire des Sandinistes au Nicaragua. L'absence de commentaires officiels jusqu'à la veille de cet événement montre que les Soviétiques ont été cueillis à froid. Sergo Mikoyan, rédacteur en chef de *Latinskaya Amerika*, déclarait en 1980 :

> Toutefois, la victoire des Sandinistes fut une très agréable surprise (radostnoi neozhidannosti) : même une année avant le 19 juillet 1979, peu nombreux étaient ceux qui auraient pu la prévoir.[42]

Encore une fois, peu d'indices laissent supposer que les Soviétiques aient tenu un rôle important dans la révolution.

L'instabilité au Nicaragua trouvait son origine dans des réalités essentiellement locales. Les principales causes de la révolution se résument comme il suit :

---

42 S. Mikoyan, "*Revolyutsionnoe tvorchestvo prokladyvaet put'k pobede*", *Latinskaya Amerika* (1980), nº 2, p. 5.

1. dans le cadre d'une modernisation progressive qui s'amorce dès 1930 et s'accentue à la fin des années 1950, on assiste à l'émergence de nouvelles classes sociales (notamment les classes moyenne et ouvrière). Or, aucune structure n'est prévue pour assurer leur participation à la vie politique, et plus les pressions dans ce sens s'intensifient, plus le régime devient répressif.
2. en même temps, les institutions sociales traditionnelles s'étiolent ou disparaissent sans qu'on les remplace. Le vide qui se crée à ce niveau provoque un sentiment d'aliénation et de frustration.
3. les fruits de la croissance économique sont répartis de façon inéquitable; l'essor des années 1950, 1960 et 1970 ne fait que creuser l'écart entre riches et pauvres. Le problème est exacerbé par une forte croissance démographique au bas de l'échelle sociale.
4. la corruption est endémique, ce qui aliène non seulement les pauvres, mais aussi de nombreux éléments du secteur privé.
5. l'explosion des prix du pétrole en 1973 et 1979, les récessions successives et l'étranglement des marchés d'exportation enrayent le développement économique. Du coup, alors que la société est en pleine évolution, les autorités n'ont plus les moyens d'acheter la stabilité politique en offrant aux nouvelles couches des avantages économiques, à défaut de leur offrir une voix politique.
6. le nationalisme se répand dans les milieux intellectuels. Compte tenu des réalités géo-politiques dans la région, il trouve son expression naturelle dans l'anti-américanisme.

Il n'est guère surprenant, dans ces conditions, qu'aient surgi des groupes armés se donnant pour mission de détruire le statu quo politico-économique et de redéfinir les rapports de leur pays avec les États-Unis : nul besoin d'aller chercher là-dessous une ingérence étrangère quelconque.

Ce n'est pas dire pour autant que la révolution au Nicaragua s'est faite sans aucune intervention extérieure. Nombreux étaient les dirigeants sandinistes qui entretenaient des rapports de longue date avec Cuba et qui se réclamaient de la révolution cubaine. Quant à eux, les Cubains se sont tenus à l'écart des guérillas encore présentes en Amérique centrale du début au milieu des années 1970, mais l'insurrection manquée de 1978 au Nicaragua a ravivé leur intérêt dans la région.[43] Malgré l'absence de preuves formel-

[43] W. Leogrande, "Cuba", article dans *Communism in Central America and the Caribbean*, sous la direction de R. Wesson (Stanford : Hoover Institution Press, 1982), pages 39 et 41.

les, il est probable que Cuba a fourni des fonds et des armes aux Sandinistes aux derniers stades de la révolution. Toutefois, il est généralement admis que le gros de l'aide extérieure provenait d'États non communistes qui sympathisaient avec les Sandinistes, à savoir le Panama, le Venezuela et le Costa Rica.

Plus déterminante peut-être fut l'intervention de Cuba, en 1978, dans la politique interne du Front sandiniste pour la libération nationale (FSLN) : en effet, Castro a demandé aux trois factions du Front d'effacer leur différences de l'heure et de s'unir contre l'ennemi commun, Anastasio Somoza. Mais tout compte fait, le rôle de Cuba dans la révolution n'était pas essentiel. Plusieurs facteurs expliquent la circonspection des Cubains : la crainte lancinante d'éventuelles représailles américaines et celle de durcir l'inimitié aux États-Unis et dans la région en appuyant ouvertement les Sandinistes; ils étaient également conscients, dès la fin de 1978, que les Sandinistes avaient toutes les chances de réussir par leurs propres moyens.

Même si Cuba s'était trouvée en première ligne de la crise, on ne pourrait forcément conclure à un téléguidage depuis Moscou. Affirmer que l'URSS "dirige" la politique cubaine dans la région, comme prétendre que Cuba "pilote" les divers maquis centraméricains, sont des propositions pour le moins discutables que semble avoir adoptées, a priori, la commission Kissinger.[44] Cuba, bien sûr, exerce une certaine influence sur les guérilleros, tout comme l'URSS sur Cuba. Et la politique étrangère très affirmée de Cuba dans le tiers-monde tient largement, il est vrai, à l'aide économique et militaire des Soviétiques. Mais si l'on pense aux engagements révolutionnaires de Castro et aux besoins de Cuba en matière de sécurité, il est logique que ce pays appuie les mouvements visant à renverser les régimes pro-américains au profit de régimes lui étant favorables. En outre, l'aide que fournit Cuba aux régimes en place (aide militaire restreinte, prêts modestes, assistance technique et médicale assez considérable, contingents importants de conseillers militaires et policiers) et aux mouvements (subventions modestes, quelques armes, matériel militaire, appareils de communication, service de propagande) n'est pas de nature à lui imposer un trop lourd fardeau. Rien de commun donc avec l'Afrique, où Cuba met en oeuvre des moyens considérables. Si les intérêts cubains et soviétiques dans la région coïncident et que les deux pays collaborent à ce titre, il n'en découle pas nécessairement que Cuba est la

[44] Henry Kissinger, *et al.*, *The Report of the President's National Bipartisan Commission on Central America* (New York : Macmillan, 1984), p. 107.

marionnette de l'Union soviétique. Maintenir que c'est le cas revient à méconnaître les causes de la démarche anti-américaine de Cuba et à refuser de saisir les véritables occasions d'affaiblir les liens cubano-soviétiques.

Cela ne signifie pas que les Soviétiques se gênent pour exploiter à fond cette convergence d'intérêts, car c'est pour eux un excellent moyen de promouvoir l'anti-américanisme dans la région sans s'exposer aux dangers d'une intervention directe. En agissant de temps à autre "par Cubains interposés", les Soviétiques montrent qu'ils perçoivent l'avantage qu'il y a à recourir à des forces pouvant évoluer avec parfaite aisance sur un terrain qu'elles connaissent à fond. Cette démarche traduit également deux principes de la politique soviétique en Amérique centrale : profiter de toutes les occasions pour lancer des pierres dans le jardin des États-Unis et veiller, parallèlement, à rester en coulisse pour éviter de provoquer ces derniers.

La révolution au Nicaragua et l'avènement du Front sandiniste ont suscité chez les Soviétiques optimisme et jubilation.[45] Pour eux, cet événement constituait le premier succès véritable dans les Caraïbes depuis l'arrivée de Castro; il laissait présager des jours meilleurs en Amérique centrale[46] et marquait une nouvelle étape du processus révolutionnaire en Amérique latine[47]; il offrait l'occasion rêvée de tirer parti de la faiblesse des États-Unis dans le tiers-monde, cette fois dans une région qui représentait pour les Américains un enjeu stratégique considérable.

On a souvent fait remarquer que la révolution au Nicaragua s'est traduite en URSS par un regain d'enthousiasme pour le principe de l'insurrection violente dans la région; des personnages comme Ché Guevara, qu'on avait mis au ban pour aventurisme d'extrême-gauche furent réhabilités dans la littérature soviétique.[48] Toutefois, on oublie souvent d'ajouter que cet enthousiasme s'accompagnait de fréquentes mises en garde : l'expérience du Nicaragua

---

[45] Voir S. Mikoyan, *op. cit.* (note 42), p. 5; "*Nikaragua, Nadezhda Kontinenta*", *Latinskaya Amerika* (1979), nº 4, pp. 221 et 224; A. Shul'govskii, "*Eksperiment Bol'shoi Istoricheskoi Vazhnosti*", *Latinskaya Amerika* (1980), nº 3, p. 5.

[46] "*Nikaragua, Nadezhda Kontinenta*" (note 45), pp. 221 et 222.

[47] *Ibid.*, p. 222; R. Arismendi, "*Narodnaya Vesna v Nikaragua*", *Latinskaya Amerika* (1980), nº 2, pages 12 et 20; B.I. Koval', "*Revolyutsia-Olitel'nyi Istoricheskii Protsess*", *Latinskaya Amerika* (1980), nº 3, p. 12.

[48] Voir B.I. Koval', "*Revolyutsia-Olitel'nyi Istoricheskii Protsess*", *Latinskaya Amerika* (1980), nº 3, pages 15 et 16. Voir aussi Shafik Handal, cité à la note 68.

était unique, disait-on, et il était dangereux d'en tirer des conclusions générales quant à la nécessité de la lutte armée.[49]

Si les Soviétiques ont cautionné la révolution au Nicaragua, c'est peut-être, d'abord, parce qu'ils envisageaient avec optimisme l'évolution future de la situation en Amérique centrale, mais aussi parce qu'ils se sont rendu compte que les États-Unis n'avaient pas su prendre les moyens pour la réprimer. Peut-être l'URSS en a-t-elle conclu que les États-Unis n'avaient plus la volonté ni les moyens de défendre leurs intérêts dans le tiers-monde et qu'elle pourrait donc, sans trop de risques, y mener une politique plus agressive. Ces déductions étaient d'autant plus réconfortantes pour l'URSS qu'elle se trouvait aux prises avec des difficultés croissantes, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur de ses frontières.[50] Les récents succès en Angola, au Mozambique, en Éthiopie, Yémen du Sud et en Afghanistan avaient pour contrepartie l'hostilité et la fermeté grandissantes des principaux adversaires de l'URSS (mentionnons le réarmement convenu par les pays de l'OTAN en 1978, le traité sino-japonais conclu la même année, la tendance à la normalisation des rapports sino-américains, la double décision parallèle prise par l'OTAN en décembre 1979, et l'influence de plus en plus forte des "milieux réactionnaires" au sein du gouvernement américain). À ces problèmes extérieurs est venue s'ajouter la crise polonaise. Entretemps, la croissance économique à l'intérieur de l'URSS se heurtait à la rigidité de l'approvisionnement en produits de base, situation qui gênait la production et freinait l'innovation technologique. Les événements d'Amérique centrale comptaient parmi les quelques rares lueurs d'espoir sur un fond uniformément sombre par ailleurs.

L'Union soviétique n'était plus le même pays en 1960 qu'en 1954. Dans le même ordre d'idées, elle était en mesure de réagir plus rapidement et plus efficacement en 1979 et 1980 que vingt ans auparavant.[51] Depuis la victoire sandiniste au Nicaragua, l'URSS s'efforce de consolider et d'approfondir ses relations avec le nouveau régime à tous les égards.

---

[49] S. Mikoyan, *op. cit.* (note 40), p. 35; Shulgovskii, *op. cit.* (note 45), p. 7, Arismendi, *op. cit.* (note 47), p. 34.

[50] En 1981, dans l'aperçu de la situation internationale qu'il a présenté devant le 26e Congrès du Parti, M. Brezhnev a qualifié cette période de turbulente et complexe, contrairement à ce qu'il avait dit en 1976 au 25e Congrès.

[51] S. N. MacFarlane fait état de la forte croissance prévue des forces classiques soviétiques dans un article intitulé "*Soviet Policy in the Third World: Objectives, Interests, Capabilities, and Constraints*"; on pourra lire cet article dans un ouvrage sur la sécurité dans le tiers-monde qui paraîtra prochainement sous l'égide du *Wilson Center* de l'Institut Smithsonian.

L'Union soviétique a ouvert sa première mission diplomatique à Managua en mars 1980. De son côté, le PCUS s'est hâté d'établir des liens avec son pendant nicaraguayen, le FSLN. Depuis lors, l'Union soviétique a fourni au Nicaragua une aide économique considérable, à commencer, en 1980, par 20 000 tonnes de blé et un prêt de 21 millions de dollars destiné à des projets agricoles et industriels. En 1981 et 1982, les Soviétiques ont versé 110 millions de dollars de plus sous forme d'aide et de prêts, et ils se sont engagés en 1982 à absorber une part importante des exportations agricoles du Nicaragua. Dès 1982, il y avait 700 étudiants nicaraguayens en URSS, auxquels se sont ajoutés, en 1982 et 1983, trois cents nouveaux boursiers. Plus récemment, l'URSS est devenue le principal fournisseur de pétrole du Nicaragua, qui se serait vu accorder des conditions de faveur à cet égard. L'aide soviétique s'est accompagnée de prêts d'environ 70 millions de dollars consentis en 1981 par d'autres pays de l'Est, tandis que de 1980 à 1982 Cuba accordait de l'aide et des prêts d'une valeur atteignant 150 millions de dollars.

Considérable par rapport aux niveaux antérieurs de l'aide soviétique en Amérique centrale, ce programme est dérisoire en comparaison des engagements de l'URSS envers Cuba (10 millions par jour actuellement), le Vietnam (de 3 à 6 millions par jour) et même l'Éthiopie (1 à 3 millions par jour). L'URSS se montre très peu disposée à endosser la charge que supposent la reconstruction du Nicaragua et sa dette extérieure grandissante, sans même parler de la consolidation de la révolution. Nombreux sont les auteurs soviétiques qui conseillent la prudence en ce qui concerne la socialisation des moyens de production dans les pays alliés du tiers-monde; mieux, ils prônent le recours continu aux investissements privés étrangers.[52] On peut en déduire que nos observations à la section II, quant à l'incidence des contraintes économiques sur l'élaboration de l'actuelle politique de l'URSS dans le tiers-monde, s'appliquent tout particulièrement aux relations soviéto-nicaraguayennes. Et ce qui est vrai pour l'Union soviétique l'est à fortiori pour les États satellites (y compris Cuba et bon nombre des pays du Pacte qui accordent au Nicaragua une aide limitée) dont la survie même repose sur l'aide de Moscou.

---

[52] Voir Mikoyan, "*Ob osobennostyakh revolyutsii v Nikaragua i eyo urokakh s tochki zrenii teorii i praktiki osvoboditel'nogo dvizhenii*", *Latinskaya Amerika*, (1980), nº 3, pages 42 et 43; l'auteur prône la nouvelle politique économique soviétique des années 1921 à 1928 comme modèle de stratégie pour le Nicaragua.

L'aide économique a été suivie, durant l'exercice 1981–1982, d'une aide militaire qui s'est chiffrée à 28 millions de dollars : l'URSS, l'Allemagne de l'Est et Cuba ont alors fourni un matériel divers, comprenant des chars T54 et T55, des véhicules blindés de transport de troupes, des pièces d'artillerie lourde, des missiles sol-air et de grosses quantités d'armes légères.[53] L'armée du Nicaragua est ainsi devenue la plus puissante — et de loin — en Amérique centrale; mais le succès sandiniste contre les forces insurrectionnelles tient aussi à la mobilité et à la puissance de feu du matériel. Les livraisons se poursuivent jusqu'à ce jour. En 1984, l'Allemagne de l'Est a livré quelque 800 camions militaires, et l'URSS vient de fournir des hélicoptères MI-24 qui se sont avérés très efficaces dans la lutte anti-contras. Au matériel s'ajoutent un petit nombre de conseillers soviétiques (entre 40 et 50)[54] et un important contingent cubain. Il semble donc que les rapports entre l'URSS et le Nicaragua se multiplient sur tous les plans, situation qui inquiète beaucoup les États voisins (le Honduras, le Costa Rica et le Salvador) et à plus forte raison les États-Unis.

Les interventions épisodiques de l'armée nicaraguayenne au-delà des frontières nationales ont amplifié les craintes des pays voisins. À ce propos, citons l'incursion du printemps 1985 où des Sandinistes ont poursuivi des "contras" sur le territoire costa-ricien, ce qui a donné lieu à un affrontement entre la Garde civile du Costa Rica et les forces du Nicaragua. On soupçonne également que le Nicaragua donne refuge aux rebelles salvadoriens et leur fournit des installations. Des armes destinées à ces rebelles ont déjà été acheminées via le Nicaragua, avec la caution des Sandinistes (notamment pendant la période qui a précédé "l'offensive finale" du FLMN en janvier 1981).

Dans tous les cas de figure, il est quasi certain que la révolution sandiniste aurait entraîné un resserrement des liens avec l'URSS et un recul correspondant de l'ascendant américain. L'Union soviétique souhaite multiplier ses rapports avec les États centraméricains et saper la position des États-Unis dans les Caraïbes. Depuis sa fondation, le Front sandiniste — ou du moins certains de ses principaux dirigeants — présente une forte orientation marxiste (Humberto Ortega a déclaré en 1980 que "sandinisme" et

---

[53] La plupart de ces chiffres sont extraits de l'ouvrage *The Soviet Union* de J. Valenta, *op. cit.* (note 2), dans *Wiarda*, pages 217 et 218.

[54] *Soviet Military Power* (Washington: USGPO, 1985), p. 120.

"marxisme-léninisme" sont synonymes, et Tomas Borge s'est dit communiste), et l'on conçoit aisément qu'il ait des affinités idéologiques avec l'URSS. La composante marxiste de la démarche "sandinista" se double d'un anti-américanisme d'origine historique et géopolitique qui pousse les Sandinistes à vouloir se soustraire à l'influence politico-économique des États-Unis et à y faire contrepoids en nouant des liens avec d'autres pays. Et puis, les dirigeants sandinistes ont longtemps craint que les États-Unis intervinssent directement au Nicaragua, soit pour réprimer ou écraser la révolution, soit encore pour lui faire suivre une orientation plus acceptable. Les précédents ne manquent d'ailleurs pas : les Américains ont débarqué au Nicaragua dans les années 1920; c'est grâce à eux que le premier Somoza a pu éliminer le fameux Sandino et arracher le pouvoir au gouvernement civil dans les années 1930, et ce sont les États-Unis qui ont conforté la dictature Somoza.

Une fois de plus, l'appréhension des Sandinistes n'était pas sans fondement. Alors que le régime Somoza agonisait, les États-Unis ont tenté de mettre sur pied, sous l'égide de l'Organisation des États américains, une force de maintien de la paix qui aurait eu pour mission de stabiliser la situation au Nicaragua en attendant que *tous* les groupements politiques — y compris les *Somocistas* — s'entendent sur une solution de compromis. L'initiative a achoppé sur l'indifférence, voire l'hostilité des alliés latino-américains des États-Unis. Depuis, la crainte d'une éventuelle intervention militaire américaine ne fait qu'augmenter, comme nous le verrons plus loin. Dans ces conditions, il est donc normal que le Nicaragua cherche à garantir sa sécurité auprès d'adversaires des États-Unis. Pour toutes ces raisons, les répercussions régionales et internationales de la prise du pouvoir par les Sandinistes, tant redoutées des Américains, sont devenues réalité.

Mais rien ne laissait prévoir l'ampleur de la détérioration des rapports américano-nicaraguayens, ni celle du recul de l'influence américaine devant l'implantation soviétique. Cet état de fait est une conséquence directe de la politique des États-Unis. Comme pour Cuba, la démarche de Washington a eu pour effet de pousser le Nicaragua dans les bras grands ouverts de Moscou. Et s'il est vrai que l'arrivée au pouvoir de l'administration Reagan a renforcé la tendance, à bien des égards, le gouvernement Carter n'avait pas, lui non plus, arrangé les choses.

Lorsque les Sandinistes ont pris le pouvoir, Castro leur a recommandé de ménager les États-Unis afin de conserver l'accès aux

marchés et aux programmes d'aide américains.[55] Les Sandinistes ont suivi ce conseil, en raison, peut-être et surtout, de l'immense tâche de reconstruction qui les attendait aux lendemains de la guerre,[56] mais aussi parce que, leur pouvoir n'étant toujours pas consolidé, ils devaient composer avec toute une gamme d'intérêts nationaux qui étaient moins favorables qu'eux à la réforme sociale. En un premier temps, la réforme foncière ne visa donc que les propriétés confisquées aux Somoza et à leurs principaux collaborateurs. Par ailleurs, le gouvernement sandiniste se garda de prendre des mesures importantes à l'égard des biens d'appartenance étrangère, et il convint en outre d'assumer les dettes du régime précédent afin de ne pas compromettre la solvabilité du pays sur les marchés financiers internationaux.

Malgré tout, entre Managua et Washington, les frictions n'ont pas tardé à apparaître. Elles résultaient, du moins en partie, de l'appui accordé par les Sandinistes à la révolution au Salvador, mais aussi du glissement vers la droite de l'opinion américaine et de la position chancelante du gouvernement Carter aux États-Unis mêmes. L'aide au Nicaragua diminua sensiblement; après avoir temporisé, le Congrès finit par approuver un programme d'aide auquel se rattachaient des conditions difficilement acceptables pour les Sandinistes.[57]

Dès son arrivée au pouvoir, l'administration Reagan suspend l'aide alimentaire et économique au Nicaragua, en invoquant les livraisons d'armes aux guérilleros salvadoriens. Le Nicaragua cesse aussitôt d'approvisionner les rebelles, espérant ainsi une reprise prochaine de l'aide américaine. Pour toute réponse, les États-Unis déclarent vaguement que la question sera analysée à une date ultérieure. Sans doute l'administration espère-t-elle ainsi arracher de nouvelles concessions au Sandinistes. Mais en raisonnant de la sorte, Washington s'est privé d'une excellente "carotte" — l'aide — susceptible d'inciter Managua à infléchir sa politique.

Depuis, Washington fait peser sur le Nicaragua des pressions économiques de plus en plus lourdes. Les États-Unis ont effectivement

---

[55] H. Sims, "*Revolutionary Nicaragua*", dans Adelman and Reading, *op. cit.*, (note 37), p. 60.

[56] On estime que la guerre a causé des pertes matérielles d'environ 1,3 milliard de dollars, *ibid.*, p. 59.

[57] Les crédits enfin votés en 1980 se chiffraient à 75 millions de dollars, montant largement inférieur, semble-t-il, à celui qu'escomptait Managua. Les projets à participation cubaine étaient proscrits, et 60 p. 100 du montant devait être investi dans le secteur privé.

neutralisé les efforts déployés par Managua auprès des banques internationales [la Banque Mondiale, le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque interaméricaine de développement] pour alléger sa dette extérieure et parer à l'assèchement de ses réserves de devises. Cette impossibilité d'obtenir de nouveaux prêts a gravement entravé le développement économique du pays, de façon directe bien sûr, mais aussi en alarmant d'éventuels bailleurs de fonds privés. Dès lors, le Nicaragua n'a d'autre choix que de chercher d'autres prêteurs et d'autres marchés. Qui plus est, ne pouvant plus répondre à ses besoins énergétiques sur le marché privé — conséquence de son manque de devises étrangères, le Nicaragua est contraint de s'approvisionner ailleurs.

Sur le plan militaire, on n'est guère surpris d'apprendre que, depuis l'avènement des Sandinistes, les États-Unis refusent de fournir une quelconque aide au Nicaragua. Par ailleurs, Washington entrave avec succès les efforts que le Nicaragua déploie pour trouver des fournisseurs d'armes occidentaux. Pour ne citer qu'un exemple, la France a résilié, voici trois ans, un contrat prévoyant la vente d'hélicoptères et de camions militaires aux forces du Nicaragua, par suite des pressions exercées par le gouvernement américain. On se rappellera, à cet égard, l'intervention des Américains à l'époque où le Guatemala et Cuba cherchaient à s'approvisionner en armes.

Dès le début des années 80, la nécessité pour le Nicaragua de s'armer devient plus pressante, car les États-Unis commencent à appuyer les mouvements visant à déstabiliser, puis à renverser, le régime sandiniste. La première intervention officielle des États-Unis survient en novembre 1981, lorsque le président Reagan demande des crédits de 20 millions de dollars au Congrès pour financer une campagne médiatique et para-militaire contre le gouvernement du Nicaragua. Des raids lancés depuis le Honduras au début de 1982 contraignent le FSLN à décréter l'état de siège en février de la même année. En juillet, les contras effectuent une première grande incursion sur le sol nicaraguayen. Au fil des années, grâce surtout au financement et à l'aide matérielle des États-Unis, cette campagne de harcèlement se transforme en véritable guérilla.[58]

[58] Ce qui ne signifie pas que l'opposition armée est le seul fait de la politique américaine. Il ne fait aucun doute que certains éléments de l'ancienne Garde nationale somoziste auraient cherché de toute façon à monter une guérilla et qu'ils auraient trouvé, aux États-Unis comme ailleurs, un appui financier considérable auprès d'entreprises et de particuliers. En outre, le gouvernement

Malgré la répugnance du Congrès à financer l'insurrection au Nicaragua, l'escalade continue, ponctuée par des actes de sabotage dirigés contre des cibles économiques (par exemple, le minage du Port de Corinto et la destruction d'installations de stockage et de raffinage du pétrole), actes généralement imputés à la CIA.

En outre, les États-Unis ont été à la base d'une rapide croissance des forces du Honduras et ils ont entrepris un vaste programme de construction militaire à proximité de la frontière séparant ce pays du Nicaragua. Ces routes, ces entrepôts et ces aérodromes constituent une infrastructure qui permettrait, au besoin, une intervention éclair contre le Nicaragua. De surcroît, au cours des deux dernières années, les États-Unis, dans le cadre d'exercices terrestres et navals, ont déployé des milliers d'hommes au Honduras ainsi qu'un nombre considérable de bâtiments au large du Nicaragua.

Depuis cinq ans, les États-Unis mènent une véritable guerre verbale contre le Nicaragua, qu'ils assimilent à un danger "marxiste" dont la présence compromet la stabilité régionale. Washington finance l'activité politique de groupes d'opposition au pays même et cherche, par des manoeuvres dilatoires ou carrément obstructionnistes, à contrecarrer les initiatives de paix émanant de la région, la démarche Contadora par exemple. C'est du moins l'avis de nombreuses personnes dans la région.[59] L'administration Reagan demeure intraitable, malgré certaines avances du Nicaragua qui, par exemple, a proposé en mai 1982 d'inscrire à l'ordre du jour des négociations la question de ses rapports avec les rebelles salvadoriens.[60] Autrement dit, les États-Unis ont aggravé les problèmes de sécurité des Sandinistes tout en leur interdisant l'accès aux marchés d'armes occidentaux; ils se montrent indifférents à l'égard de toute négociation qui permettrait d'aplanir leurs différends avec Managua, qui se voit donc obligé de trouver de nouvelles sources de financement et d'autres protecteurs militaires.

---

[58] (suite)
sandiniste a fait preuve, dans ses rapports avec les indiens Meskitos, d'une maladresse qui a attisé la révolte. Par ailleurs, les moyens mis en oeuvre par les dirigeants sandinistes pour consolider leur pouvoir aux dépens des autres groupes, tant amis qu'ennemis, ont fait basculer d'anciens collaborateurs comme Eden Pastora dans l'Opposition. Ce qu'il faut retenir, toutefois, c'est que le problème n'aurait pas son ampleur actuelle si l'administration Reagan n'avait pas systématiquement appuyé les contras.

[59] Entrevues menées par l'auteur en juillet 1985 à Campinas (Brésil).

[60] Sims, *op. cit.* (note 55), p. 66.

La politique américaine est délétère sur plusieurs plans. En faisant peser sur le Nicaragua une menace extérieure directe, les États-Unis ont facilité la consolidation du pouvoir sandiniste. Ainsi, comme nous l'avons déjà vu, le déclenchement de la campagne anti-révolutionnaire en 1982 a incité les Sandinistes a décréter l'état de siège, ce qui a notamment eu pour effet de réduire considérablement la liberté de manoeuvre des partis d'opposition. Dès lors, les Sandinistes ont accéléré le processus de socialisation du Nicaragua et adopté, en avril 1982, la "construction du socialisme" comme objectif officiel. C'est à cette époque aussi que les Sandinistes, aux prises avec une détérioration rapide de la situation économique, ont décidé de soumettre le secteur privé à des contrôles sévères tout en accordant des facilités au secteur public. Ces mesures politiques et économiques ont précipité le départ des modérés et la fuite des capitaux privés. Bref, la démarche américaine n'a fait qu'affaiblir ce pluralisme économique et politique que les États-Unis affirmaient vouloir favoriser.

Plus importante à notre sens est la relation chronologique entre la politique américaine et celle de l'URSS en ce qui concerne les rapports des deux superpuissances avec le Nicaragua. Les faits suggèrent que telle ou telle mesure des États-Unis crée, au Nicaragua, un besoin que les Sandinistes s'efforcent de combler auprès des pays du Bloc de l'Est. Par exemple, le premier accord de coopération commerciale et d'assistance entre Moscou et Managua a été conclu en mars 1980, alors que Washington venait de rattacher des conditions irrecevables (voir plus haut) à un programme d'aide dont le montant, déjà inférieur à ce qu'escomptaient les Sandinistes, était dérisoire en regard de l'immense tâche de reconstruction qu'il fallait entreprendre aux lendemains de la guerre civile. L'aide alimentaire de l'URSS au Nicaragua a débuté peu de temps après l'annulation des livraisons dites "PL 480" par l'administration Reagan. Lorsqu'au début de 1985, les Soviétiques ont convenu d'approvisionner le Nicaragua en pétrole, les États-Unis avaient récemment imposé un embargo qui risquait d'aggraver la crise des devises au Nicaragua. Il ressort de tout cela que les Américains semblent se priver des quelques leviers susceptibles d'avoir un effet modérateur sur la politique sandiniste. Par conséquent, la retenue présente beaucoup moins d'intérêt aux yeux du Nicaragua (qu'il s'agisse du soutien accordé au FMLN du Salvador ou des rapports avec l'Union soviétique). L'analogie avec Cuba au début des années 1960 est frappante et tend à confirmer la thèse que les États-Unis, par leurs actions, engendrent et entretiennent, du moins en partie, les situations auxquelles ils affirment réagir.

Revenons à la politique de l'URSS. De toute évidence, les Soviétiques s'efforcent de profiter des débouchés offerts par la transformation socio-politique qui s'opère en Amérique centrale et par la maladresse de la réaction américaine dans ce contexte. En contrepartie, les faiblesses économiques de l'URSS et l'importance de ses engagements ailleurs dans le monde viennent limiter son action dans la région, d'autant plus que, consciente des enjeux que représente l'Amérique centrale pour les États-Unis, elle juge que l'actuel gouvernement hésiterait moins que le précédent à intervenir dans le cadre des rivalités Est-Ouest. Cette attitude se retrouve dans les écrits des auteurs soviétiques, où l'optimisme des premiers jours quant à l'avenir de la révolution en Amérique centrale fait place à des propos plus nuancés. Avant, on proclamait la solidarité révolutionnaire; maintenant, on insiste sur l'importance pour les mouvements et les régimes révolutionnaires de compter sur leurs propres moyens.[61] De façon plus générale, ces écrits traduisent une inquiétude croissante face à la possibilité qu'un conflit régional dégénère en guerre mondiale.[62] Dans leurs déclarations, les Soviétiques s'efforcent de minimiser l'importance présumée de leurs engagements au Nicaragua. Ainsi, le marxisme-léninisme hautement proclamé par certains dirigeants sandinistes est passé sous silence; le Nicaragua est assez rarement assimilé à un État à "tendance socialiste";[63] la révolution nicaraguayenne est qualifiée de "démocratique populaire" plutôt que de "socialiste".[64]

Dans les faits, l'Union soviétique s'est bien gardée d'implanter des bases au Nicaragua[65] et elle ne fournit à ce dernier que des armes d'une certaine catégorie, sans doute pour ne pas provoquer une intervention militaire des États-Unis. Par exemple, il y a tout lieu de croire qu'à deux reprises, l'URSS s'apprêtait à livrer des chasseurs *MIG 21* au Nicaragua, une première fois durant les années Carter (des pilotes nicaraguayens avaient été envoyés en Bulgarie pour être formés sur avion à réaction), puis de nouveau en 1982–1983,

---

61 Par exemple, dès juillet 1981, dans un article traitant des problèmes de développement socio-économique au Nicaragua révolutionnaire, il n'est pas fait mention de l'aide fournie par l'URSS et d'autres pays. I. Bulychev, "*Upsekki i Problemy Sandinistskoi Revolyutsii*", *Latinskaya Amerika* (1981), nº 7, pages 21 à 41.

62 Voir MacFarlane, *op. cit.* (note 17), pages 309 et 310.

63 Cette notion et son importance sont traitées dans l'ouvrage de S.N. MacFarlane, *Superpower Rivalry and Third World Radicalism: The Idea of National Liberation* (London: Croom Helm, 1985), pages 164 à 167.

64 Voir les slogans soviétiques du Premier mai en 1982 (*Pravda*, 11-IV-82)

65 Il n'est même pas certain que les Sandinistes permettraient à l'URSS d'implanter des bases, étant donné leur orientation nationaliste et la réaction probable des États-Unis.

quand Cuba reçut des appareils en pièces détachées dont on supposait, non sans motif, qu'ils étaient destinés au Nicaragua, où des travaux d'aménagement étaient justement en cours pour permettre le déploiement de ce type d'appareil à l'aéroport militaire de Punta Huete, près de Managua. Cette fois, les Américains ont réagi. Révélant qu'ils avaient découvert le pot au rose, ils ont montré, notamment en harcelant les cargos soviétiques en route vers le Nicaragua, qu'ils étaient résolus à empêcher la livraison. Les Soviétiques ont renversé la vapeur.[66] La modération de l'URSS se mesure aussi au nombre peu élevé de militaires soviétiques basés au Nicaragua.

Résumons. Même si les Soviétiques n'ont pas tenu de rôle véritable dans la révolution, ils n'ont pas tardé à y voir une occasion d'accroître leur influence aux dépens des États-Unis dans une région qui représentait pour ces derniers un enjeu stratégique considérable. En 1979, l'URSS était bien plus en mesure de profiter de ce genre de situation que vingt et vingt-cinq ans auparavant, lors des crises à Cuba et au Guatemala. Par conséquent, la réaction soviétique à la révolution nicaraguayenne fut beaucoup plus énergique.

À l'instar de leurs prédécesseurs cubains et guatémaltèques, les Sandinistes étaient décidés, lorsqu'ils ont pris le pouvoir, à provoquer une transformation socio-politique radicale à désolidariser leur pays de la politique étrangère américaine. En outre, plusieurs dirigeants du mouvement affichaient volontiers une orientation marxiste-léniniste; ils imputaient la plupart des problèmes du pays à ce qu'ils appelaient l'ingérence systématique des États-Unis, et ils avaient l'intention d'exporter la révolution dans les autres États centraméricains. Cette démarche du nouveau régime préludait à l'instauration de relations cordiales avec l'Union soviétique.

Toutefois, si le resserrement des liens soviéto-nicaraguayens et la dégradation parallèle des rapports entre Washington et Managua sont maintenant très marqués, les États-Unis doivent endosser une lourde part de responsabilité, car ce sont leurs politiques qui ont plus ou moins forcé le repli du Nicaragua vers l'URSS et Cuba. Les États-Unis voient néanmoins leurs craintes se matérialiser, et les rapports entre les deux pays se détériorent davantage.

---

[66] Voir Contra Ramet et Lopez-Alvez, "*Moscow and the Revolutionary Left in Latin America*", *Orbis* XXVIII, nº 2 (été 1984). Les auteurs déclarent à la page 356 que le Nicaragua a reçu 80 chasseurs *MIG*. Cette allégation ne repose sur aucune preuve formelle.

Les efforts que l'URSS déploie pour asseoir sa position au Nicaragua, aux dépens des États-Unis, sont circonscrits par la faiblesse de l'économie soviétique, par la présence militaire dominante des Américains dans la région et par le fait qu'une intervention directe aux côtés des Sandinistes comporterait des risques inacceptables d'escalade et d'affrontement avec les États-Unis. Ce dernier facteur joue d'autant plus depuis l'élection de Ronald Reagan et la reprise de l'activité militaire américaine dans la région, dont le point culminant a été l'invasion de la Grenade (voir plus loin). Les Soviétiques réagissent aux crises dans la région avec toujours plus d'assurance et toujours plus de prudence. Il y a peu de raisons de croire qu'ils cherchent à contester directement l'autorité des États-Unis dans la région, et les spécialistes ne semblent pas se tromper en affirmant que la crise dans les Caraïbes relève de conditions locales et s'inscrit dans un contexte Nord-Sud plutôt qu'Est-Ouest. Comme nous le verrons plus tard, cette constatation est importante sur le plan des politiques.

4. **Le Salvador**

Les facteurs qui ont motivé la prudence de la démarche soviétique au Nicaragua influencent davantage encore la position de l'URSS sur la guerre au Salvador. En effet, contrairement à ce qui s'est passé au Nicaragua, les États-Unis ont pris envers le gouvernement salvadorien des engagements politiques et militaires sans équivoque en vue d'assurer la survie de ce dernier. Par conséquent, les dangers d'une intervention directe sont d'autant plus grands.

Si l'on admet, à l'exemple d'Alexander Dallin, qu'il est préférable de s'en tenir aux "explications parcimonieuses de la causalité",[67] on évitera de perdre du temps en cherchant à imputer à des forces extérieures l'activité révolutionnaire au Salvador. Les causes de la révolution sont, pour l'essentiel, les mêmes ici qu'au Nicaragua.

La grande majorité de la population vit dans une pauvreté abjecte. La croissance économique, bien qu'assez rapide durant les années 1950 et 1960, ne parvient plus à répondre aux besoins d'une population toujours plus nombreuse. De toute façon, dès le milieu des années 1970, la crise énergétique, la récession mondiale et l'éclatement de la communauté économique centraméricaine ont endigué cette croissance. La répartition des revenus, grossièrement inégale

---

[67] A. Dallin, "*The Domestic Sources of Soviet Foreign Policy*", dans S. Bialer, *The Domestic Context of Soviet Foreign Policy* (Boulder, Colorado : Westview, 1981), p. 356.

au départ, favorisait de plus en plus une minuscule élite qui a cédé tout pouvoir politique aux militaires, contre protection de ses privilèges. La corruption a toujours été et demeure endémique.

Le système politique s'est montré réfractaire à toute réforme en l'absence de pressions révolutionnaires. La répression des groupes d'opposition et des forces sociales qu'ils représentent s'est intensifiée au cours des années 1970 pour atteindre, en 1980, une férocité qui ne s'était jamais vue dans la région. Les structures démocratiques, déjà fragile, étaient systématiquement bafouées. Les nouvelles élites instruites se voyaient refuser toute participation véritable et supportaient les pires excès du régime.

Avec l'indigence des masses, l'insatisfaction des élites et la répression institutionnalisée, tous les ingrédients d'une révolution sont réunis. Dès le milieu des années 1970, les jeunes intellectuels étaient de plus en plus nombreux à quitter la ville pour rallier un maquis en pleine croissance dont le soutien populaire ne cessait d'augmenter à mesure que le régime se mettait à dos les groupements politiques de presque toutes les tendances, y compris une bonne partie des Démocrates chrétiens de Napoleon Duarte. La désaffection fut quelque peu ralentie lorsqu'en 1979, installée à la faveur d'un coup d'État, une nouvelle junte se montra disposée à entreprendre par suite des pressions des États-Unis, mais aussi sous l'impulsion d'éléments réformistes au sein de la junte, d'importantes réformes économiques et politiques. Toutefois, la position des officiers modérés fut bientôt ébranlée par des éléments plus conservateurs du pouvoir militaire, dont l'ascendant, s'ajoutant aux effets de la guerre et aux assassinats de dirigeants réformistes, a considérablement retardé, voire renversé la réforme. Aux yeux de nombreux Salvadoriens, cette dégradation prouvait une fois pour toutes que le changement ne s'accomplirait jamais sans violence.

Le Parti communiste du Salvador, à l'instar de son pendant au Nicaragua, a pris position dans les années 1970 contre la lutte armée. Par conséquent, il n'a jamais exercé sur la guérilla qu'une influence limitée. Cette position a causé des dissensions internes, et certains cadres comme Caetano Carpio, agacés par la démarche progressiste et non violente des instances, ont rompu avec le parti pour fonder leur propre maquis. Il y a tout lieu de croire que les mentors soviétiques du Parti avaient approuvé, voire suggéré cette position.

Par la suite, devant la victoire des Sandinistes au Nicaragua, le Parti — nous l'avons déjà vu — a adopté le principe de la révolution armée comme seul espoir de changement au Salvador. Comme cette volte-face a été révélée dans des articles parus sous la plume de Shafik Khandal, Secrétaire du Parti, dans *Kommunist* et *Latinskaya Amerika*[68], on peut supposer qu'encore une fois, le PCUS avait donné son aval. Quoi qu'il en soit, le Parti avait d'excellentes raisons de modifier son orientation :

1. la répression qui s'accentue au début de 1980 écarte d'office la solution pacifique;
2. la guérilla remporte du succès sur le terrain et réussit, par ailleurs, à multiplier ses liens avec les groupes d'opposition modérés;
3. l'opposition du Parti à la révolution violente lui vaut de perdre son soutien populaire.

Depuis 1980, la politique de l'URSS à l'égard du Salvador se résume à des déclarations de sympathie et de solidarité en faveur de la guérilla. En outre, il est assez évident qu'avant "l'offensive finale" ratée de janvier 1981, alors que l'optimisme dominait, les Soviétiques ont aidé les guérilleros salvadoriens à se procurer des stocks d'armes légères américaines détenues par le Vietnam et l'Éthiopie.[69] Entretemps, sans doute avec la bénédiction des Soviétiques, Fidel Castro a réuni les chefs des diverses factions armées afin de les inciter à effacer leurs différences durant cette phase de la guerre que les Cubains et les Soviétiques croyaient décisive. En l'occurence, cet effort de médiation a débouché sur la création d'un front commun plutôt précaire.

Depuis l'échec de l'offensive, le Salvador offre aux Soviétiques des perspectives moins réjouissantes. Les États-Unis se sont en effet montrés de plus en plus résolus à déjouer la guérilla et ils ont réussi à mettre en place, sous Napoleon Duarte, un régime salvadorien relativement stable et légitime. Il y a très peu d'indices permettant de croire que les Soviétiques auraient véritablement appuyé le FMLN ou ses diverses factions depuis 1981, en leur fournissant des armes ou en les finançant. C'est ce qui explique la brièveté du présent chapitre.

---

[68] *"Salvador : Edinstvo Revolyutsionnykh Sil"*, *Latinskaya Amerika* (1980), nº 7, p. 83; S. Khandal, *"Na Puti K Svobode"*, *Kommunist* (1980), nº 17, pp. 96-97, 101 et 103.

[69] Voir J. Valentae V Valenta *"Soviet Strategy and Policy in the Caribbean Basin"*, dans Wiarda (*op. cit.*, note 2, p. 230).

Il semble que l'aide extérieure dont bénéficie le FMLN provienne principalement de Cuba et du Nicaragua.[70] La politique des Soviétiques vis-à-vis de la révolution au Salvador tend à confirmer qu'ils préfèrent s'en remettre à des éléments locaux dont les intérêts coïncident avec les leurs et dont l'action accroît l'instabilité dans la région. Une fois de plus, l'URSS se montre peu disposée à prendre les risques et à supporter les coûts que supposerait une intervention directe. Par conséquent, on peut raisonnablement conclure que les problèmes du Salvador sont imputables au mécontentement local attisé par des éléments locaux qui préconisent la révolution et qui nourrissent à l'égard des États-Unis un profond ressentiment. "L'expansionnisme soviétique" n'est pas vraiment en cause. S'ils veulent contribuer à résoudre ces problèmes, les États-Unis devraient repenser leur politique locale au lieu de courir après des chimères rouges.

5. **La Grenade**

Les traditions politiques et culturelles des États hispanophones des Caraïbes et celles des États antillais anglophones sont à ce point différentes, du moins à certains égards, qu'on peut se demander si l'affaire de la Grenade a vraiment sa place dans la présente étude. Toutefois, les facteurs géopolitiques influençant le comportement de l'Union soviétique (et celui des États-Unis) envers la Grenade restent sensiblement les mêmes que dans les autres cas analysés ici. Mieux, la réaction de l'URSS et des États-Unis face à l'émergence d'un régime radical de gauche dans ce milieu politique pourtant différent rappelle beaucoup les réactions qu'ils ont eues ailleurs dans les Caraïbes. Sur le plan méthodologique, l'épisode de la Grenade constitue pour les spécialistes un sujet rêvé, du fait qu'il existe une abondance de documents originaux sur l'orientation idéologique et le fonctionnement interne du mouvement *New Jewel* et sur les relations entretenues par la Grenade avec Cuba et l'Union soviétique.

Comme dans les autres cas, l'avènement du régime Bishop était surtout le fait d'une crise économique et politique d'origine locale. La Grenade, avant et tout de suite après l'indépendance, a été dominée par Eric Matthew Gairy, qui a dû ses premiers succès à l'appui d'un mouvement syndical rural regroupant diverses tendances. Toutefois, en 1967, de retour au pouvoir après cinq années dans l'opposition, Gairy s'est progressivement démarqué de sa base

[70] Et aussi, bien malgré eux, les États-Unis, puisque les guérilleros capturent des quantités importantes d'armes américaines fournies à l'armée salvadorienne.

ouvrière, usant alors du patronage que lui permettaient ses fonctions pour s'enrichir et pour consolider ses appuis parmi la classe moyenne des bureaucrates et des entrepreneurs. Il s'est de plus en plus identifié aux milieux d'affaires, tant nationaux qu'étrangers, et a promulgué une législation du travail qui eut pour effet de neutraliser ses anciens alliés, les syndicats.

Pour conserver le pouvoir devant une contestation grandissante, Gairy crée et compte de plus en plus sur un détachement spécial de police, le *mongoose gang*, qui entreprend contre les groupes d'opposition une campagne systématique d'intimidation allant parfois jusqu'à l'assassinat. Avec le temps, Gairy manifeste des signes d'instabilité et de mégalomanie. Il est obsédé par les OVNI et veut convaincre les Nations-Unies de créer une agence dont l'unique mission serait de communiquer avec les extra-terrestres; refuser son autorité revient à rejeter la sagesse divine.

Entretemps, en partie à cause de l'incurie, de l'incompétence et de la corruption du régime, l'économie stagne, puis amorce un long déclin qui sera aggravé, dès 1973, par la crise du pétrole et la récession mondiale. Les services publics s'atrophient, l'infrastructure pourrit, l'analphabétisme et la mortalité infantile s'intensifient, et les terres confisquées aux opposants du régime restent inexploitées. En 1979, le chômage s'élève à 49 p. 100 et atteint 80 p. 100 des jeunes de moins de 23 ans.[71] Le mécontentement des couches paysannes et ouvrières gagne bientôt les classes moyennes.

Tout effort visant à exprimer ce mécontentement par la voie constitutionnelle se heurte à une répression de plus en plus sévère. En 1977 et 1978, la législation du travail est élargie pour comprendre des dispositions anti-grève touchant de nombreuses catégories de la force ouvrière. Malgré les résultats impressionnants obtenus par le Parti *People's Alliance* aux dernières élections de l'ère Gairy, ce dernier bafoue le parlement. Les politiciens d'opposition tombent souvent sous les coups des assassins.

On peut imaginer les conséquences politiques de ces agissements :

> Dès le début de 1979, Gairy avait réussi à unir contre lui la majorité de la population, toutes races et toutes classes

[71] T. Thorndike, *Grenada: Politics, Economics and Society* [Londres : Frances Pinter (Éditeur), 1985], p. 48. Dans cet ouvrage, Thorndike présente un exposé lucide, quoiqu'engagé de l'évolution politique en Grenade. Lire les chapitres 2, 3 et 4 portant sur les événements qui ont précédé le coup d'État de 1979.

> confondues. Nombreux étaient ceux pour qui la voie radicale s'imposait comme solution préférable à l'option électorale. L'inévitable fin était en vue.[72]

La dégradation sociale, économique et politique et la perte d'autorité des institutions traditionnelles et des principales forces politiques ont favorisé l'émergence d'un groupe radical et dynamique déterminé à bouleverser le statu quo. Il s'agit du *New Jewel Movement* (NJM).

La genèse du NJM remonte à 1970, alors qu'un groupe de socialistes radicaux se réunit dans l'île Rat, au large de Sainte-Lucie. À divers degrés, tous sont désabusés. Les structures politiques et sociales de leurs différents pays ne répondent pas aux attentes, et l'optique *Black Power*, répandue à la fin des années 1960, s'est avérée inefficace comme contrepoids politique et culturel de ces structures. Les participants estiment que dans le contexte capitaliste mondial, la communauté antillaise anglophone souffre d'une dépendance économique — et par extension, politique — excessive ne pouvant mener qu'à l'impasse. Ils s'emploient donc à trouver des solutions de rechange. Les théories du développement non capitaliste élaborées par des spécialistes soviétiques comme Rostislav Ul'yanovsky influencent fortement leurs travaux.[73] Sous ce rapport limité, on peut donc parler d'influence soviétique sur l'idéologie du NJM, encore qu'à cette réunion, comme le fait remarquer Thorndike, la rigueur idéologique est loin de primer, et il n'est pas du tout question de "grande stratégie" pour socialiser les États antillais.[74] La démarche est avant tout éclectique et expérimentale.

Les participants décident qu'ils formeront, chacun dans son pays, des groupes de discussion socialistes. Lorsqu'il rentre à la Grenade, Maurice Bishop organise donc une tribune, comme prélude à la

---

[72] *Ibid.*, p. 53.

[73] Voir R. Ul'yanovsky, *Socialism and the Newly Independent Countries* (Moscou : Progress, 1974). En ce qui a trait à l'influence des théories soviétiques du développement socio-économique et politique dans le tiers-monde sur la pensée marxiste dans les Caraïbes, voir Thorndike, *op. cit.*, pp. 19-24. Maurice Bishop expose les grandes lignes du développement non capitaliste durant l'étape "nationale démocratique" dans "*We'll Always Choose to Stand Up*", *Forward Ever! Three Years of the Grenadian Revolution: Speeches of Maurice Bishop* (Sydney : Pathfinder, 1982), pp. 35-38. On remarquera l'analogie avec les principes soviétiques de la "démocratie nationale" élaborés en 1960 lors de la Conférence des partis communistes et ouvriers.

[74] *Ibid.*, p. 24.

création d'un parti politique. Au bout d'une année, cette tribune est supplantée par le *Movement for the Advancement of Community Effort* (MACE), mouvement de masse qui prône l'action politique de préférence aux discussions théoriques. À son tour, le MACE fusionne avec le *St. George's Committee of Concerned Citizens*, groupement d'opposition représentant les classes moyennes, pour former le *Movement for Assemblies of the People* (MAP). Enfin, en 1973, l'union du MAP et d'un organisme rural, le *Joint Endeavour for Welfare, Education, and Liberation* (JEWEL) donne naissance au *New Jewel Movement*. Ainsi, le mouvement coiffe toute une gamme de groupes socio-économiques opposés à Gairy. Étant donné sa composition hétéroclite, il n'est guère surprenant d'apprendre que le mouvement, malgré son orientation radicale socialiste, n'est marxiste-léniniste ni dans son mode d'organisation, ni dans sa perception du monde extérieur.

C'est dans le contexte de la répression sévère instituée par l'administration Gairy que le NJM a commencé à rationaliser ses structures et à élaborer un ensemble de doctrines marxistes. En 1973, le Parti a mis sur pied un bureau politique chargé d'administrer ses affaires internes. Il ressort des entrevues menées par Thorndike que les instances du Parti ont épousé à cette époque le "socialisme scientifique" comme appareil analytique et le "développement non capitaliste" comme stratégie de libération.[75] En avril 1974, le NJM a décidé d'adopter le principe léniniste du "parti avant-gardiste", qui repose sur la création d'un petit noyau de révolutionnaires professionnels "durs et purs". Enfin, en 1975, le Parti s'est réclamé officiellement du marxisme-léninisme, s'aliénant du coup la sympathie de nombreux modérés importants. Cette décision n'a pas été rendue publique, mais la nouvelle s'est quand même répandue, car elle a fait les manchettes d'un journal fondé par George Brizan, un des principaux transfuges du Parti.

Bref, même si les Soviétiques n'ont pas joué de rôle direct ou indirect évident dans la dégradation politique en Grenade, ni dans la fondation ou le durcissement du NJM, il n'en reste pas moins que les principes soviétiques du développement socio-économique ont fortement influencé le programme du NJM[76] et que l'organisation

[75] Thorndike, *op. cit.* (note 71), pp. 48-49.

[76] Pour une version développée de ce programme qui montre une forte influence de la notion soviétique du développement national démocratique dans les États à tendance socialiste, voir Maurice Bishop, "*Line of March for the Party*" (septembre 1982), article repris dans *The Grenada Papers* sous la direction de Paul Seabury et Walter A. McDougall (San Francisco : ICS Press, 1984), pp. 63-66, 74-76.

interne du mouvement était basée, sans trop de succès d'ailleurs, sur le modèle soviétique.[77] Le NJM se considérait bien avant la révolution de 1979 comme un parti marxiste-léniniste coulé dans le moule soviétique, et cette conviction n'a fait que s'affermir au lendemain des événements. Toutefois, inspiration idéologique ne signifie pas forcément influence politique.

Cela dit, il faut admettre que dans sa politique extérieure, le NJM affichait une sympathie considérable à l'égard de Cuba, du Nicaragua et du camp socialiste et qu'il s'est empressé d'établir des rapports avec ces pays.[78] Qui plus est, le régime NJM savait pertinemment que cette démarche risquait de déplaire aux États-Unis.[79] En fait, les propos officiels du NJM concernant les puissances occidentales traduisaient une volonté de dissocier la Grenade de la domination américaine et européenne sur le plan économique et témoignaient aussi de préventions fondamentales contre les grandes lignes de la politique américaine dans les Caraïbes. Il est donc logique de supposer que le régime, en reformulant la politique étrangère traditionnelle du pays, voulait non seulement contrebalancer la domination des États-Unis dans la région grâce à l'établissement de liens avec d'autres pays, mais aussi assouvir l'amertume profonde qu'avait inspirée l'activité économique étrangère perçue comme une exploitation systématique. Sans doute cette refonte exprimait-elle aussi un réel sentiment de solidarité avec d'autres éléments qui, aux yeux du NJM, participaient eux aussi à la lutte universelle contre l'impérialisme et pour la libération nationale.

Parmi tous les cas étudiés jusqu'à présent, la Grenade offre peut-être l'exemple le plus frappant d'un régime à vocation révolutionnaire qui, *au départ*, se montre hostile aux États-Unis et présente de fortes affinités idéologiques avec le camp socialiste. Mais les dirigeants de la Grenade, tout de même pratiques, n'ignoraient pas qu'il fallait conserver de bons rapports avec les États-Unis. Aussi,

---

[77] Voir *ibid.*, pp. 63, 73, 79, 81-87 en ce qui concerne la structure et le rôle du Parti d'après la doctrine du NJM.

[78] Voir le discours que Bishop prononça sur Cuba le 6 septembre 1979 à la conférence des pays non alignés, discours qui s'intitulait "*Imperialism Is Not Invincible*" et qui a été repris dans *Forward Ever*, *op. cit.*, (note 73) p. 94; voir aussi ses déclarations de solidarité avec la révolution sandiniste dans *Forward Ever* (13 mars 1980), *ibid.*, p. 112.

[79] Voir, dans "*Imperialism Is Not Invicible*", *op. cit.*, (note 73), p. 96, les propos de Maurice Bishop sur la mise en garde de l'ambassadeur américain Ortiz selon laquelle les États-Unis désapprouveraient toute tentative d'ouverture vers Cuba.

malgré l'aversion du NJM pour "l'impérialisme américain", les premières déclarations officielles étaient presque exemptes de critiques explicites à l'endroit des États-Unis. Lorsqu'on abordait des questions comme l'impérialisme, l'oppression et la dépendance, il s'agissait plus de débats théoriques que d'accusations portées contre un État donné.[80] Par cette réserve, le régime voulait sans doute éviter de provoquer les États-Unis, d'autant plus qu'il était aux prises avec des problèmes économiques énormes et n'aurait pas dédaigné une offre d'aide financière. On peut donc conclure qu'ici comme ailleurs, les États-Unis disposaient de moyens de pression considérables pour influer sur la politique étrangère du régime au pouvoir.

Toutefois, les États-Unis ont repoussé les premières ouvertures faites par le gouvernement de la Grenade. Le 23 mars, au lendemain de la révolution, l'ambassadeur américain Ortiz, rattaché à la Barbade, s'est rendu à la Grenade sur ordre de Washington pour évaluer la situation. Au cours de ses entretiens avec les nouveaux dirigeants, Ortiz a souligné la position précaire de la devise grenadine et lancé une mise en garde contre toute politique susceptible d'effaroucher les touristes, citant les mésaventures de la Jamaïque sous le régime Manley. Il a également répété que les États-Unis verraient d'un mauvais oeil tout rapprochement avec Cuba. Puis, en réponse à une demande d'aide économique formulée antérieurement par la Grenade, il a offert une somme de 5 000 $. Par la suite, les États-Unis ont refusé d'accepter les lettres de créance de Dessima Williams, ambassadeur désigné de la Grenade à Washington.

Plus tard encore, en 1980, les Américains ont tenté de bloquer l'aide consentie à la Grenade par l'OAS, après de graves inondations. Ils ont également empêché que la Grenade puise dans le fonds de secours de l'*Agency for International Development* des États-Unis (US/AID), fonds destiné, par l'entremise de la Banque de développement des Caraïbes, aux pays producteurs de bananes dans les Îles du Vent. Ces mesures, qui marquaient la désapprobation du gouvernement Carter à l'égard du régime Bishop, ont eu pour effet d'amplifier les craintes des dirigeants grenadins à l'égard des intentions américaines et d'intensifier leur hostilité envers les États-Unis. Les propos ultérieurs de Maurice Bishop montrent à quel point son gouvernement était déçu et insulté par le comportement des États-Unis :

---

[80] Voir, par exemple, "*Imperialism Is Not Invincible*", *op. cit.* (note 73), *passim.*, et surtout les pp. 88 et 89.

> De fait, nous avons eu maille à partir avec les Américains dès les premiers jours de la révolution . . . Dans les semaines qui ont suivi notre arrivée au pouvoir, l'ambassadeur Ortiz, fort des 5 000 $ qu'il était autorisé à nous offrir, a prétendu dicter la politique de notre pays, poussant l'effronterie jusqu'à nous interdire d'établir des "liens étroits" avec Cuba. Bien entendu, nous avons répondu que nous n'étions pas à vendre et que la politique nationale et internationale de la Grenade ne concernait que notre gouvernement souverain et qu'elle ne pouvait faire l'objet de marchandage ni de pressions extérieures . . . Les Américains ont également refusé d'accréditer notre représentant permanent à l'OAS en tant qu'ambassadeur à Washington.[81]

L'attitude de la Grenade envers les États-Unis a continué de se durcir en 1979 et en 1980 par suite d'un coup d'État raté et de fréquents attentats, dont certains à la bombe, qui semblaient viser à déstabiliser le régime. Pour le gouvernement Bishop, ces incidents étaient imputables à des exilés basés aux États-Unis, agissant sous la bannière de l'ancien premier ministre Gairy et appuyés par la CIA.[82]

S'il est difficile de savoir le rôle que les États-Unis ont joué dans cette campagne de déstabilisation sous l'administration Carter, il semble en tout cas que le gouvernement américain se soit peu soucié de mettre fin aux agissements des exilés sur son territoire. Le régime Bishop est donc resté méfiant, d'autant plus que les États-Unis refusaient d'extrader Gairy, qui devait répondre dans son pays à des accusations de complicité de meurtre et de tentative de meurtre.[83]

Dans tous les cas de figure, il est fort possible que la Grenade aurait tenté un rapprochement avec le bloc socialiste, notamment avec Cuba et l'URSS. Mais le comportement hostile des États-Unis et l'insécurité engendrée chez les Grenadins n'a pu qu'accélérer le

---

81 *"We'll Always Choose to Stand Up"*, dans *Forward Ever*, *op. cit.* (note 73), p. 49. Voir également, à la page 50, les propos de Bishop sur le refus américain de fournir de l'aide d'urgence et sur la campagne des États-Unis visant à bloquer l'aide multilatérale.

82 *Ibid.*, p. 49.

83 Au moins un observateur affirme, sans preuve documentaire toutefois, que certaines agences du gouvernement américain appuyaient ces activités. Thorndike, *op. cit.* (note 71), p. 122.

processus. On peut raisonnablement se demander si les États-Unis, en suivant une politique plus constructive, n'auraient pas pu ralentir la radicalisation de la politique socio-économique de la Grenade et le rapprochement de celle-ci avec des États dont les Américains, justement, ont toujours cherché à diminuer l'influence dans la région. Vouloir imposer des conditions aux mouvements radicaux du tiers-monde n'est pas très sensé puisqu'ils sont dirigés par des éléments déjà mal disposés envers les pays occidentaux, éléments qui, se sentant exploités et dominés depuis toujours par ces derniers, leur gardent une profonde rancune et savent pouvoir compter, éventuellement, sur les pays rivaux des États-Unis, pays avec lesquels ils possèdent de nombreuses affinités.

Avec l'arrivée de Reagan au pouvoir, les Américains se sont montrés encore plus intransigeants, malgré les multiples ouvertures tentées par la Grenade. La *United States International Communications Agency* a tout de suite déclenché contre le régime Bishop un véritable assaut médiatique mené avec le concours de plusieurs grands journaux de la région.[84] De son côté, la CIA a mis en oeuvre un programme de déstabilisation encore plus important que par le passé, mais elle a dû mettre fin à ses activités en juillet 1981 sur ordre du *Senate Intelligence Committee*.

Toutefois, l'arme économique restait le moyen de pression préféré de l'administration Reagan, qui s'opposait notamment au principal projet de développement en cours à la Grenade, à savoir la construction de l'aéroport international de Pointe-Saline. Pour la Grenade comme pour de nombreuses îles des Antilles, le tourisme constitue la principale source de devises étrangères, et l'expansion de ce secteur offre donc des perspectives de développement très intéressantes, surtout si le pays organise l'industrie de façon à conserver une bonne part des bénéfices. Toutefois, les efforts déployés par la Grenade pour exploiter son potentiel touristique se heurtaient à un obstacle : l'aéroport Pearls était trop petit pour accueillir les avions gros porteurs. Le projet de Pointe-Saline fut donc conçu pour redresser la situation, mais il nécessitait des investissements considérables (environ 70 millions de dollars, d'après les premiers calculs). Les Grenadins se sont donc adressés à une multitude de pays et d'institutions multilatérales en vue d'obtenir le financement nécessaire.

Les États-Unis, craignant que l'aéroport servirait de base ou d'escale aux appareils soviétiques, se sont opposés au projet et ils ont

[84] Thorndike, *op. cit.* (note 71), p. 123.

réussi à limiter considérablement la participation des pays occidentaux au financement. En revanche, Cuba était prête à fournir toute l'aide possible et nécessaire. Ainsi, les Grenadins voulaient aller de l'avant, les pays occidentaux hésitaient à se mouiller, et les Cubains ne demandaient pas mieux que de participer. Il n'est guère surprenant, dans ces conditions, que le projet commençât à prendre l'allure d'une nouvelle "affaire cubaine", situation qui n'était pas faite pour plaire aux Américains.[85]

Aux pressions économiques est venue s'ajouter l'arme militaire, employée de façon restreinte. Ainsi, en août 1981, les États-Unis ont organisé d'importantes manoeuvres dans l'Est des Antilles, déployant des unités aériennes, navales et amphibies. Par conséquent, si l'on veut analyser l'évolution des rapports soviéto-grenadins, il faut non seulement penser aux affinités idéologiques, mais également tenir compte de l'hostilité américaine et des pressions politiques, économiques et militaires qui s'exerçaient dans l'île.

Tout d'abord, les Soviétiques ont réagi à la révolution à la Grenade avec prudence et circonspection. En effet, ils connaissaient mal le NJM, d'autant plus que, par le passé, ils s'étaient souvent brûlé les doigts . . . en appuyant des régimes qui gaspillèrent l'aide fournie, retournèrent la veste pour devenir des agents de l'impérialisme, ou perdirent le pouvoir[86]. Peut-être craignaient-ils aussi de provoquer des représailles américaines contre le régime NJM, situation où l'URSS aurait eu du mal à respecter ses engagements en matière de sécurité. En fait, comme le fait remarquer Jacobs dans son analyse des rapports grenado-soviétiques, la Grenade n'était pour eux, après tout, qu'un petit pays lointain.[87]

Dans un premier temps, l'instauration du pouvoir révolutionnaire en Grenade a été très peu commentée dans les organes du Parti soviétique, dans les revues spécialisées et dans la presse militaire. Contrairement à ce qui s'était passé au Nicaragua, les Soviétiques ont attendu six mois avant de reconnaître le régime Bishop en octobre 1979. Il semble même que l'établissement de rapports avec le nouveau régime ait été attribuable à l'enthousiasme des Cubains

---

[85] Ce qui n'a pas empêché une importante participation occidentale. Ainsi, la société britannique Plessey (matériel électronique) s'est engagée à fournir les radars et les systèmes d'aide à la navigation, et des entreprises japonaises ont fourni une bonne part du matériel d'aéroport.

[86] R. Jacobs, "*Letter of the Grenadian Ambassador*" (11 juillet 1983), dans Seabury et McDougall, *op. cit.* (note 76), pp. 200-201.

[87] *Ibid.*, p. 200.

plutôt qu'à un éventuel enthousiasme de la part des Soviétiques.[88] Comme le signale Shearman, il est clair, d'après les relations entre les deux gouvernements et les deux partis, que c'est la Grenade et non l'Union soviétique qui a fait les premières avances. Pour reprendre les propos de Jacobs, l'URSS mit un temps fou à réagir.[89]

La première délégation officielle de Grenade s'est rendue à Moscou en mai 1980 et elle s'est entretenue avec Boris Ponomarev, chef des relations internationales au comité central du PCUS. Un accord commercial bilatéral a été conclu en juin 1980, et un accord restreint portant sur l'aide militaire a été signé en juillet de la même année.[90]

À mesure que les Soviétiques ont appris à connaître et à apprécier leurs admirateurs grenadins, les relations entre les deux pays se sont élargies. Dans le cadre d'un protocole conclu en 1981, les deux gouvernements se sont entendus sur un nouveau transfert d'armes d'une valeur de 5 millions de roubles. La première délégation gouvernementale vraiment importante de la Grenade est arrivée en Union soviétique en juillet 1982, et les partis des deux pays ont signé un accord de coopération, ce qui a laissé supposer dès lors que l'URSS reconnaissait davantage la légitimité de la révolution Bishop et qu'elle était prête, dans une certaine mesure, à l'appuyer.[91] Les deux pays ont également convenu de coopérer dans les domaines commercial, culturel et technologique et en matière de planification. On a ensuite signé un nouvel accord militaire qui portait cette fois sur du matériel valant 10 millions de roubles. Dès 1983, la situation en Grenade semblait évoluer au gré des Soviétiques, au point que ces derniers, du moins en privé, reconnaissaient le NJM comme un parti communiste, et la Grenade comme un "État d'orientation socialiste".[92]

Une fois de plus, il est clair qu'à la faveur de pressions qu'ont exercées les États-Unis sur un régime radical dans la région, les rapports entre l'URSS et ce régime se sont approfondis. Comme dans les autres cas, c'est d'une part la montée d'un mouvement

---

[88] *Ibid.*, p. 201. À ce propos, voir aussi P. Shearman, "*The Soviet Union and Grenada Under the New Jewel Movement*", *International Affairs* LXI, nº 4 (hiver 1985–1986).

[89] Jacobs, *op. cit.* (note 86), p. 201.

[90] L'accord prévoyait la remise "gratuite" de "matériel spécial et d'autres équipements" évalués à 4 millions de roubles. Shearman, *op. cit.* (note 83).

[91] Le texte de l'Accord figure dans Seabury et McDougall, *op. cit.* (note 77), pp. 45-46.

[92] Jacobs, *op. cit.* (note 86), pp. 198-199.

radical cherchant à résoudre des problèmes locaux et, d'autre part, la réaction américaine qui, ensemble, ont créé un terrain propice à la pénétration soviétique.

Les États-Unis, on s'en doute, ont pris ombrage de la situation. En février et en mars 1983, le gouvernement Reagan affirma que la Grenade se transformait en base soviétique, que l'aéroport de Pointe-Saline était destiné à accueillir des appareils soviétiques et que la Grenade, grâce à une injection massive d'armes soviétiques, allait fomenter l'instabilité et la révolution dans la région.

Bishop se trouvait dans une situation précaire : à l'extérieur, la guerre des paroles redoublait de violence tandis qu'à l'intérieur, les partisans de la ligne dure, comme Bernard Coard, commençaient à se poser en challengeurs. C'est dans ce contexte que Bishop a tenté une dernière fois de se rapprocher des États-Unis. En juin 1983, il s'est rendu à Washington pour proposer que les deux pays règlent leurs différences par la voie diplomatique. Mais l'administration Reagan a rejeté l'initiative. Dans les milieux gouvernementaux, aucun représentant plus haut placé que le juge Clark, alors conseiller national en matière de sécurité, n'a consenti à recevoir Bishop. Il est logique de supposer que les États-Unis, en refusant de dialoguer avec Bishop, ont contribué à affaiblir la faction modérée au sein du pouvoir grenadin et donc à radicaliser le régime. Nous connaissons la suite. Bishop a été renversé par un coup d'État en octobre, et peu après, l'île était en proie à des émeutes qui furent le prétexte de l'intervention américaine.

Afin d'évaluer la menace que représentaient les rapports grenado-soviétiques pour la sécurité des États-Unis, il convient d'analyser trois aspects de ces rapports : la quantité d'armes fournies à la Grenade par l'URSS, la nature des relations militaires entre les deux pays, et l'importance des engagements soviétiques envers la Grenade. En ce qui concerne le premier aspect, on a soutenu que la quantité d'armes livrées par les Soviétiques était excessive en regard des besoins de la Grenade, d'où la conclusion que les Soviétiques aidaient la Grenade à exporter la révolution vers les autres États dans l'Est des Caraïbes. En tout, l'URSS a livré à la Grenade du matériel valant 20 millions de roubles. En examinant les divers accords de transfert d'armes, on constate que le matériel se composait principalement d'armes légères (fusils de 7,62 mm et munitions, canons de 76 mm, armes anti-chars de 57 mm et munitions, etc.). Il en était de même des accords passés avec d'autres États

communistes.[93] Les programmes militaires de la Grenade prévoyaient la mise sur pied d'une armée qui aurait compté 4 bataillons réguliers et 14 bataillons de réserve, ce qui en aurait fait de loin la plus importante force dans la région. Grâce à l'aide militaire des Soviétiques et d'autres pays alliés, l'objectif était réalisable. Dans ce sens, l'accroissement des forces armées de la Grenade pouvait donc constituer un danger considérable pour les autres États insulaires de la région, et c'est ainsi qu'il fut perçu par des chefs politiques tels qu'Eugenia Charles de la Dominique.

À première vue, on pourrait déduire que la Grenade nourrissait des intentions belliqueuses. Toutefois, pour les Grenadins, la principale menace provenait de la grande puissance militaire de la région, à savoir les États-Unis (en cela, l'avenir leur a quelque peu donné raison). Vue sous cet angle, l'expansion militaire de la Grenade ne paraît plus démesurée par rapport aux impératifs de la sécurité nationale.

En outre, d'après les documents saisis par les Américains, il est peu probable que les Grenadins envisageaient, de concert avec Cuba et l'URSS, d'employer les armes pour exporter la révolution. Ces documents montrent au contraire que les dirigeants étaient loin d'ignorer la réaction qu'une telle entreprise aurait provoquée de la part des États-Unis. Les quelques passages où la question suscite un certain intérêt ne semblent pas traduire un attachement indéfectible de la Grenade à l'exportation de la révolution, mais plutôt un désir de se rendre utile aux Soviétiques et de faire valoir à leurs yeux l'importance de la Grenade sur le plan international. De toute façon, même si ces desseins avaient été sérieux, on voit mal comment ils auraient pu aboutir, étant donné que l'URSS et ses alliés n'ont jamais fourni à la Grenade les moyens de transport et l'infrastructure logistique nécessaires. Les Soviétiques n'ont livré à la Grenade que des armes d'une certaine catégorie et ils n'ont jamais cherché à y implanter des bases. Ils ont donc fait preuve de retenue.

Sur le plan idéologique, même si le fait que les Soviétiques semblaient reconnaître son caractère socialiste à la Grenade et son communisme au NJM laisse supposer chez eux un certain optimisme au sujet de la révolution, il faut préciser que les déclarations en ce sens étaient privées. En public, les commentateurs soviétiques, qui vouaient par ailleurs beaucoup d'intérêt au Nicaragua, ne se souciaient guère de la Grenade et ne parlaient jamais d'elle en

[93] Voir, par exemple, "*Agreement Between Grenada and North Korea*" (15 avril 1983), dans Seabury et McDougall, *op. cit.* (note 76), pp. 47-49.

termes trop élogieux. Par exemple, dans un des rares articles consacrés par *Latinskaya Amerika* à la Grenade durant l'époque Bishop, le pays est qualifié non pas d'État à orientation socialiste mais plutôt d'État vivant une "révolution démocratique anti-impérialiste".[94] La nuance a un certain poids. En effet, étant donné le caractère théoriquement irréversible du processus historique menant au socialisme, les Soviétiques n'emploient le terme "socialiste" que pour désigner un État envers lequel ils sont disposés à prendre certains engagements économiques et militaires. Dans sa missive de juillet 1983, Jacobs craignait fort que les Soviétiques n'eussent pas l'intention de prendre de tels engagements, car ils voulaient éviter de provoquer les États-Unis, et aussi parce que "ce petit pays lointain" leur était plutôt indifférent.[95] La diplomatie soviétique confirmait les soupçons de Jacobs. Ce dernier, non sans amertume, a observé que la Grenade était exclue du cercle "restreint" de la communauté socialiste et que les représentants de la Grenade en Union soviétique avaient droit à moins d'égards que les représentants d'autres régimes alliés, tels que ceux du Nicaragua.[96]

Les accords non militaires conclus avec la Grenade montrent que les Soviétiques n'étaient pas prêts à garantir le développement économique de la Grenade. Ils n'ont même pas proposé, comme ils l'avaient fait pour Cuba, un traité d'amitié et d'assistance mutuelle; on peut donc supposer que les Soviétiques évitaient par principe de prendre trop de risques dans le cadre de leurs rapports avec les États des Caraïbes. C'est peut-être pour cela que l'URSS a tenu à ce que l'aide militaire destinée à la Grenade passât par Cuba.[97] La réaction des Soviétiques à l'invasion américaine de la Grenade tendait à confirmer la prudence de leur politique : les invectives coulaient à flot, mais ils ne prirent finalement aucune mesure digne de mention. Mieux, l'intervention des États-Unis a eu pour effet d'accroître la prudence des Soviétiques dans la région.

---

94 A. Fetisov, "*Trudnosti i Nadezhdy Grenady*", *Latinskaya Amerika* (1981), nº 1, p. 67.

95 Jacobs, *op. cit.* (note 85), p. 200.

96 *Ibid.*, p. 200.

97 Même si la présence de Cuba dans la région était un appoint considérable pour la mise en oeuvre de la politique soviétique, il ne faut pas en déduire pour autant que Cuba a exécuté la volonté de Moscou dans l'affaire de la Grenade. C'est tout de même Castro qui, le premier, a cautionné le NJM et aidé les Grenadins à se mettre en rapport avec l'Union Soviétique. Les événements ultérieurs en Grenade ont provoqué une certaine friction entre La Havane et Moscou. Il semble en effet que l'URSS était favorable à la faction Coard au sein du NJM et qu'elle n'était pas mécontente de voir la chute de Bishop en 1983. De son côté, Castro s'est insurgé contre le Putsch et contre l'assassinat de Bishop. Encore une fois, il y aurait lieu de revoir l'idée qu'on se fait généralement de Cuba en tant que bonne à tout faire des Soviétiques dans la région.

Pour résumer, le comportement des Soviétiques dans l'affaire de la Grenade confirme que ces derniers cherchent systématiquement à saisir les occasions créées par l'instabilité locale et par l'hostilité des Américains à toute transformation politique ou sociale radicale dans la région. Mais de toute évidence, de nombreux facteurs ont limité l'action des Soviétiques : l'intérêt manifeste que les États-Unis accordent à la région, contrairement à l'URSS, la domination militaire des Américains dans la région, la marginalité de la Grenade dans les affaires politiques de la région, et sans doute aussi, les piètres performances de l'économie soviétique.

IV.

CONCLUSION

Plusieurs constatations sur la politique soviétique se dégagent de notre analyse. En premier lieu, tout au long de la période visée, l'Union soviétique s'est montrée de plus en plus apte à exploiter les occasions qui se sont présentées à elle dans les Caraïbes. En outre, la perception soviétique des intérêts stratégiques américains a évolué au point que l'URSS considère aujourd'hui que les Caraïbes constituent un enjeu stratégique considérable pour les États-Unis. Par conséquent, pour les raisons que nous avons vues à la section II, les Soviétiques portent à la région un intérêt secondaire important. Les cinq cas envisagés prouvent en outre que le rôle soviétique dans les affaires régionales a beaucoup augmenté au cours des 30 dernières années. La démarche de l'URSS est beaucoup plus assurée aujourd'hui qu'il y a 30 ans. Le défi soviétique dans les Caraïbes s'est donc accentué, et il y a lieu de s'en inquiéter.

Toutefois, nous devons assortir cette dernière conclusion d'importantes réserves.

D'abord, même si l'URSS est mieux à même de répondre aux besoins militaires de ses clients dans la région, l'actuelle faiblesse de son économie l'empêche de diversifier et de consolider comme elle l'aimerait ses relations avec les régimes de gauche. Les engagements économiques massifs envers Cuba apportent une contrainte de plus, parce qu'ils absorbent des ressources qui pourraient autrement servir à financer d'autres mouvements révolutionnaires dans la région, et aussi parce que les décideurs soviétiques hésitent à prendre des engagements semblables envers qui que ce soit d'autre.

Ensuite, l'activité soviétique dans la région n'a pas augmenté de façon linéaire. Entre 1960 et 1962, l'URSS était plus disposée que jamais à assumer des fardeaux économiques et des risques militaires, mais leur ferveur a nettement diminué après la crise des missiles à Cuba et la déchéance de Khrouchtchev. Plus jamais ils n'ont retrouvé le feu sacré de 1962. L'enthousiasme de l'URSS pour l'activité révolutionnaire et sa volonté de l'appuyer ont de nouveau augmenté après la prise du pouvoir par les Sandinistes, mais récemment, elle est encore une fois devenue plus circonspecte. Ces replis étaient peut-être attribuables à des difficultés intérieures, telles que les crises de succession en 1964–1965 et entre 1981 et 1985, et au ralentissement économique durant ces deux périodes,

facteurs qui semblent avoir favorisé chez les dirigeants un intérêt plus marqué pour la politique intérieure. On peut invoquer aussi deux autres facteurs : l'intérêt accordé par les Soviétiques aux événements ailleurs dans le monde, comme au Moyen-Orient ou au Viet Nam, et la fermeté affichée par les gouvernements Kennedy, Johnson et Reagan. Autrement dit, même si le défi posé par l'URSS dans les Caraïbes et ailleurs dans le tiers-monde est une conséquence plus ou moins logique de son assurance grandissante dans le tiers-monde et de son accession au rang de puissance militaire mondiale, ce défi est malgré tout déterminé par la politique américaine.

Si l'on en juge d'après les cas étudiés ici (exception faite, bien sûr, de la crise des missiles), les Soviétiques ont pour politique d'affirmer peu à peu leur présence dans les Caraïbes sans prendre de risques.[98] Dans cette région que les Américains considèrent comme stratégiquement essentielle, où ils jouissent d'un avantage militaire énorme et où ils sont prêts, comme ils l'ont montré plusieurs fois, à intervenir *manu militari* s'il le faut pour protéger leurs intérêts, les dangers d'une confrontation avec les États-Unis l'emportent sur les avantages de toute évidence considérables dont l'URSS croit qu'elle bénéficierait en sapant la position des Américains dans les Caraïbes et en y renforçant sa propre présence militaire. Ainsi, l'URSS semble se contenter d'attendre l'évolution des choses qui finira tôt ou tard par miner les intérêts américains dans la région. Dans ce contexte, il convient d'analyser brièvement la notion, aujourd'hui répandue, que l'Union soviétique ne reconnaît la légitimité d'aucune sphère d'influence et qu'elle est résolue à supplanter les États-Unis partout dans le monde.[99] Dans le contexte de l'élaboration des politiques, il importe peu finalement que l'Union soviétique reconnaisse ou non les sphères d'influence des États-Unis. À bien y penser, les pays occidentaux ne reconnaissent pas forcément la légitimité de l'influence soviétique sur l'Europe de l'Est. Ce qui compte, c'est que chaque superpuissance se garde de contester trop directement l'emprise de l'autre sur ses sphères d'influence parce qu'en dernière analyse, toute action visant à y bouleverser le statu quo comporte bien plus de risques que d'avantages. Sur ce plan pragmatique plutôt que normatif, l'URSS respecte bel et bien certaines sphères d'influence américaines et elle formule ses politiques en conséquence.

---

98 On pourrait dire que l'épisode d'octobre 1982 a renforcé cet aspect de la politique soviétique dans la région.

99 H. Gelman, *The Brezhnev Politburo and the Decline of Détente* (Ithaca : Cornell University Press, 1984), pp. 35, 229.

Voilà qui nous mène à une troisième constatation. Lorsqu'elle réussit à s'implanter quelque part dans la région, l'Union soviétique profite simplement des occasions ménagées par la conjoncture locale et par la politique agressive des États-Unis envers les mouvements locaux leur étant réfractaires. Ainsi, la présence soviétique est bien plus le résultat que la cause des crises régionales. La misère persistante et croissante des masses et la faiblesse tant intellectuelle que morale des groupes dirigeants ont créé dans la région une situation très instable. La récession mondiale et la crise de la dette extérieure ont aggravé le problème. Pour ce qui est de la politique américaine (et cela est évident dans tous les cas étudiés ici), le gouvernement des États-Unis a toujours tendance à voir une quelconque ingérence soviétique dans l'activité de mouvements révolutionnaires qui sont motivés par des conditions locales; les États-Unis mettent donc en oeuvre, directement ou indirectement, des moyens militaires, diplomatiques et économiques contre les régimes radicaux de la région. Ces derniers, leur anti-américanisme affermi, se voient contraints de s'adresser à des adversaires des États-Unis (à l'Union soviétique, dans le présent contexte) pour obtenir aide et protection. Ainsi, le "problème soviétique", dans la mesure où il existe, est largement imputable aux États-Unis.

V.

RÉPERCUSSIONS

Le moment est venu, aux termes de notre analyse, de tirer certaines conclusions relativement à la politique américaine. À cet égard, nous allons nous intéresser à trois aspects de la question : la politique envers l'Union soviétique, la politique envers les régimes radicaux de la région, et la politique envers les pays conservateurs alliés qui sont menacés par la révolution (à savoir le Salvador, le Guatemala et, dans une certaine mesure, le Honduras).

L'Union soviétique se montre prudente dans la mesure où elle est persuadée que les États-Unis possèdent la volonté et les moyens de défendre leurs intérêts. Jusqu'à présent, les efforts déployés par les Américains pour empêcher une intervention soviétique directe et massive auprès des mouvements révolutionnaires de la région se sont avérés assez fructueux, et il convient de les poursuivre. Il faudra donc que les États-Unis, en faisant valoir leur suprématie militaire, créent une menace credible pour dissuader l'URSS d'accroître sa présence militaire dans la région. Ainsi, il est logique que les États-Unis continuent de faire comprendre aux Russes que ces derniers risquent énormément de provoquer une riposte s'ils essaient d'établir des bases en Amérique centrale ou dans les pays caraïbes non communistes, riposte qui les acculerait à choisir entre la retraite ou l'escalade, et ce dans des conditions très peu favorables. Pour renforcer cette démarche diplomatique, les États-Unis doivent maintenir une forte présence militaire dans la région. Il faut souligner, toutefois, que la dissuasion dont il est ici question ne nécessite nullement le recours à la force contre les régimes radicaux, sauf si l'on s'y accule en dressant un lien entre l'émergence de ces régimes et l'expansionnisme soviétique.

En ce qui concerne le Nicaragua, Cuba et tout autre régime gauchiste qui pourrait accéder au pouvoir, deux lignes de conduite possibles se dégagent. En premier lieu, ces régimes se sont engagés à aider les mouvements révolutionnaires ailleurs dans les Caraïbes. Et même si à certains égards, la révolution peut être préférable aux juntes militaires corrompues, réactionnaires et répressives, les États-Unis et leurs alliés ont intérêt à ce que le changement s'accomplisse de façon progressive et pacifique. Comme nous l'avons déjà souligné, la transformation sociale violente crée des besoins chez les protagonistes locaux, ce qui offre des débouchés aux puissances étrangères disposées à y satisfaire. En outre, même si le processus révolutionnaire ne peut, en soi, trop inquiéter les États-Unis s'il se

limite aux petites républiques centraméricaines (exception faite de Panama), il pourrait un jour gagner des pays comme le Mexique ou le Venezuela qui représentent pour les États-Unis un enjeu autrement plus important. Pour toutes ces raisons, les pays qui cherchent à exporter la révolution doivent comprendre qu'une telle démarche de leur part entraînerait pour eux des risques élevés inacceptables.

Mais le concept de dissuasion ne doit pas faire perdre le sens des proportions. Il y a diverses façons d'appuyer une révolution, et certaines sont moins nocives que d'autres; l'appui moral est tout de même autre chose que l'appui matériel. Donner refuge à des rebelles est tout de même moins grave que de fournir des troupes. La réaction des États-Unis à "l'internationalisme révolutionnaire" de Cuba et du Nicaragua devrait surtout viser à dissuader l'intervention militaire directe (armes et personnel) de ces pays.

Par ailleurs, il est clair que de telles mesures ne doivent s'appliquer que pendant la révolution même. Elles ne doivent pas se transformer en une croisade violente et permanente destinée à renverser le gouvernement d'un pays où la révolution a réussi. Les régimes qui sont en butte à ce genre de réaction disproportionnée, comme celui du Nicaragua, concluent non sans raison que leur existence est menacée et vont chercher de l'aide auprès de qui veut bien la leur offrir.

Les politiques dissuasives doivent aussi s'accompagner de récompenses lorsque les États respectent la volonté des Américains, tant dans leur politique intérieure qu'étrangère. Les États-Unis devraient éviter de se priver des moyens de pression considérables que leur donne leur statut de puissance économique prépondérante dans la région, sous peine d'accélérer ces mêmes tendances qu'ils cherchent à combattre, ou de perpétuer les politiques qu'ils jugent délétères. Ainsi, comme nous l'avons déjà cité, les États-Unis ont annulé l'aide au Nicaragua en 1981 sous prétexte que les Sandinistes avaient prêté main-forte aux révolutionnaires salvadoriens. Mais lorsque les Sandinistes ont renversé la vapeur, les États-Unis n'ont pas rétabli le programme d'aide annulé. Les dirigeants sandinistes en ont probablement déduit qu'il n'y avait aucune issue à leur dilemme. D'autant plus que les États-Unis ont refusé d'engager le dialogue avec les Sandinistes sur des questions régionales importantes (bien que ces derniers aient proposé d'inscrire leurs relations avec le FMLN à l'ordre du jour) et qu'ils se sont montrés méfiants à l'égard des travaux du groupe Contadora. Tant sur le plan des relations avec le Nicaragua que sur celui de leur prestige

régional, les Américains ne gagnent vraiment pas à se montrer intraitables alors que les Sandinistes restent ouverts aux compromis. Tout régime radical qui prend le pouvoir s'efforce habituellement d'entreprendre des réformes internes risquant de nuire au secteur privé, et il cherche aussi à réduire le rôle des intérêts commerciaux étrangers. Étant donné l'orientation idéologique et l'origine des appuis populaires de ces régimes, ce scénario est inéluctable, mais au Nicaragua comme à Cuba, les dirigeants étaient disposés à modérer le rythme de la réforme afin de conserver l'accès aux marchés, à l'aide, au savoir-faire et aux prêts américains. Dans les deux cas, la transformation socio-politique s'est accélérée à partir du moment où les États-Unis ont coupé les ponts.

En ce qui concerne les régimes conservateurs et alliés (la Jamaïque, le Salvador, le Honduras et le Guatemala), les États-Unis devraient inciter ces pays à s'attaquer aux racines des problèmes socio-économiques et politiques régionaux afin d'empêcher la montée de mouvements révolutionnaires violents. Les États-Unis devraient notamment appuyer toute réforme agraire raisonnable, prôner la cooptation dans la vie politique des groupes dont les droits politiques et civils sont bafoués depuis toujours, et affirmer son opposition à toute répression des droits de la personne et des droits civils en général. Si ces initiatives restent sans effet sur un régime quelconque, mieux vaut s'éloigner de ce dernier que de continuer à le conforter. Ces dernières recommandations peuvent paraître naïves, mais il ne faut pas oublier que le gouvernement Carter avait adopté ces notions pour lutter contre l'instabilité au Salvador en 1979–1980.

Les États-Unis pourraient également atténuer une bonne partie des difficultés économiques de la région (celles qui sont associées aux relations Nord-Sud), en augmentant l'aide économique, en facilitant le réaménagement des dettes extérieures, en offrant de nouveaux prêts et en ouvrant davantage les marchés américains aux pays de la région. Le plan du président Reagan visant les Caraïbes comportait bon nombre de ces mesures, mais le Congrès l'a rejeté plus tard. Pourtant, des initiatives de ce genre permettraient sans doute d'éviter les troubles civils et régionaux qui offrent aux Soviétiques l'occasion d'intervenir.

Enfin, étant donné la mauvaise réputation qu'ils traînent dans la région, les États-Unis feraient bien de s'en remettre le plus possible à des éléments locaux pour contenir ou régler les conflits régionaux. Le cas échéant, on aurait moins tendance à crier à l'ingérence américaine. En outre, cette façon d'agir permettrait d'améliorer les

rapports entre les États-Unis et des pays importants du secteur, tels que le Venezuela, le Mexique, la Colombie et le Panama, lesquels sont déjà très directement concernés. L'Union soviétique et ses alliés seraient beaucoup moins enclins à faire obstacle à des initiatives de paix entreprises par des États où ils cherchent à étendre leur influence, qu'à entraver des efforts semblables déployés par les États-Unis de façon à favoriser leurs propres intérêts.[100]

Pour les Caraïbes, et plus particulièrement pour l'Amérique centrale, l'avenir s'annonce plutôt mal, avec une longue période de troubles économiques et d'instabilité sociale et politique en perspective. Mais il n'est pas dit que cette situation provoquera une révolution violente. Il n'est pas dit non plus qu'une révolution dans la région entraîne toujours l'accroissement de l'influence soviétique au détriment de la sécurité des pays occidentaux. À cet égard, les politiques pratiquées par les États-Unis et ses alliés seront déterminantes. La situation exige de la tolérance, de la perspicacité et de la retenue; l'intransigeance et le recours excessif à la force militaire sont carrément à exclure.

[100] Au cours d'interviews menés à Campinas (Brésil) en juillet 1985, des éléments du ministère soviétique des Affaires étrangères et de l'Institut soviétique spécialisé dans les affaires latino-américaines ont maintes fois affirmé leur appui pour l'initiative Contadora; ils n'ignoraient sans doute pas que cette position serait bien accueillie par les instances régionales.

S. Neil MacFarlane est québécois et a obtenu son doctorat en relations internationales à l'Université d'Oxford où il a étudié en qualité de boursier Rhodes. Par la suite, il a occupé divers postes de chercheur à l'*International Institute for Strategic Studies* (Londres), au Centre des affaires internationales de l'Université Harvard, et à l'Institut des relations internationales de l'Université de la Colombie-Britannique. Il est actuellement professeur adjoint d'études gouvernementales à l'Université de la Virginie. Il a publié *Superpower Rivalry and Third World Radicalism, Soviet Intervention in Third World Conflict*, et de nombreux autres monographies et articles de haut niveau académique.